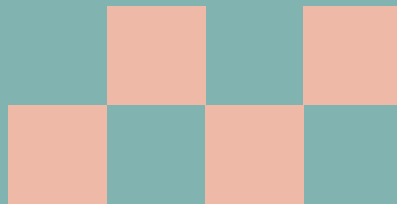


Rolf Prigge, Thomas Schwarzer

Lokale Sozialpolitik in Bremen und Hannover

Ein Bericht über die vergleichende Analyse
der Steuerung und Leistungen
großstädtischer Sozialpolitik



 **U n i v e r s i t ä t B r e m e n**

I n s t i t u t A r b e i t u n d W i r t s c h a f t (IAW)

Rolf Prigge, Thomas Schwarzer

Lokale Sozialpolitik in Bremen und Hannover

Ein Bericht über die vergleichende Analyse
der Steuerung und Leistungen großstädtischer Sozialpolitik

SachBuchVerlag
Kellner
Bremen • Boston



Institut Arbeit und Wirtschaft

Universität / Arbeitnehmerkammer Bremen

Projektteam:

Rolf Prigge, Projektleiter (Diplom Verwaltungswirt)

Thomas Schwarzer, wiss. Mitarbeiter (Politikwissenschaftler, M.A.)

Projektförderung: Arbeitnehmerkammer Bremen

UNIVERSITÄT BREMEN
Institut Arbeit und Wirtschaft (IAW)

Forschungseinheit

„Strukturwandel von Stadt, Region und öffentlichem Sektor“

Universitätsallee 21-23 (Seekampgebäude)
28359 Bremen

Tel. 0421/ 218 3284 und 2294

Fax 0421/ 218 2680

E-mail: rpigge@iaw.uni-bremen.de

www.iaw.uni-bremen.de/rpigge/Großstädte

© 2007 Alle Rechte beim SachBuchVerlag Kellner

St.-Pauli-Deich 3, 28199 Bremen

Fon: 0421-77 8 66, Fax: 0421-70 40 58

sachbuch@kellnerverlag.de # www.kellner-verlag.de

Lektorat und Umschlag: Manuel Dotzauer, Bremen

ISBN 978-3-927155-93-0

Inhaltsverzeichnis

1. Projektkonzept.....	1
1.1. Großstädtische Sozialpolitik – Ausgangslage und Fragestellung	1
1.2. Ausgestaltung des Sozialstaats und die lokale Sozialpolitik	3
1.3. Drei Pfade großstädtischer Entwicklung	5
1.4. Operationalisierungskonzept der Untersuchung	12
2. Sozialstaat im Wandel.....	14
2.1. Steuerungsdilemmata des Sozialstaatsumbaus	14
2.2. Arbeitsmarkt- und Sozialhilfereformen	19
2.3. Kinder-, Jugend-, Senioren-, Frauen- oder Familienpolitik?	25
2.4. Interventionen in benachteiligte Stadtteile und MigrantInnen	33
2.5. Multipolarer Steuerungsmix lokaler Sozialpolitik	38
3. Lokale Sozialpolitik in der Stadtregion Hannover	43
3.1. Hannover – historische und institutionelle Rahmenbedingungen	43
3.2. Wirtschaftliche, soziale und finanzpolitische Rahmenbedingungen	49
3.3. Teilbereich lokale Arbeitsmarktpolitik und Sozialhilfe in Hannover	55
3.4. Teilbereich Kinder, Jugend und Familien	63
3.5. Teilbereich benachteiligte Stadtteile und MigrantInnen	72
4. Lokale Sozialpolitik in Bremen.....	80
4.1. Historische und institutionelle Rahmenbedingungen	80
4.2. Wirtschaftliche, soziale und finanzpolitische Rahmenbedingungen	87
4.3. Teilbereich lokale Arbeitsmarktpolitik und Sozialhilfe	91
4.4. Teilbereich Kinder, Jugend, Familien und SeniorInnen	94
4.5. Teilbereich benachteiligte Stadtteile und MigrantInnen	101
5. Vergleich der lokalen Sozialpolitik in beiden Städten – Ergebnisse	120
5.1. Vergleich der historischen, institutionellen und politischen Bedingungen	108
5.2. Vergleich der wirtschaftlichen, sozialen und finanzpolitischen Bedingungen	112
5.3. Vergleich der Leitbilder, Strategien und Leistungsprofile lokaler Sozialpolitik	118
5.4. Veränderungen im Governancemix lokaler Sozialpolitik	129
5.5. Herausforderungen und Perspektiven der lokalen Sozialpolitik	142
6. Literatur- und Quellenverzeichnis	153

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Drei Typen großstädtischer Entwicklung	8
Abbildung 2: Policy-Faktoren lokaler Sozialpolitik in Hannover und Bremen	12
Abbildung 3: Ausgewählte Intependenzprobleme des Sozialstaatsumbaus	16
Abbildung 4: Governancemix lokaler Sozialpolitik	42
Abbildung 5: Organisationsstruktur „Wohnen in Nachbarschaften (WIN)“	104
Abbildung 6: Vergleich der historischen, institutionellen und politische Bedingungen	108
Abbildung 7: Gesamtstädtische Entwicklungsprogramme in Bremen und Hannover	118
Abbildung 8: Gesamtstädtische Leitbilder lokaler Sozialpolitik	119
Abbildung 9: Teilbereich Lokale Arbeitsmarktpolitik und Sozialhilfe	121
Abbildung 10: Teilbereich Kinder-, Jugend-, Familien- und Seniorenpolitik in Hannover	124
Abbildung 11: Teilbereich Kinder-, Jugend- Familien und Seniorenpolitik in Bremen	125
Abbildung 12: Teilbereich Interventionen in benachteiligte Stadtteile und MigrantInnen	127
Abbildung 13: Befunde zum veränderten Governancemix in der lokalen Sozialpolitik	138

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen in Hannover 1990-2005	50
Tabelle 2: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, Stadt Hannover (1990-2004)	51
Tabelle 3: Erwerbstätige am Arbeitsort in der Stadt Hannover (1990-2004)	52
Tabelle 4: Arbeitslose und Sozialhilfe-/Sozialgeldempfänger in Hannover (1990-2005)	52
Tabelle 5: Belegte Plätze im Kindergartenbereich (3-6 Jahre) 1993-2004	67
Tabelle 6: Anzahl der Betreuungsplätze insgesamt und in % nach Trägern	68
Tabelle 7: Plätze in Krippen/Krabbelgruppen (unter 3 Jahre) 1993-2003	68
Tabelle 8: Hortplätze für die Schulkindbetreuung (6-9 Jahre) von 1993 - 2003	70
Tabelle 9: Finanzmittel für die drei Fördergebiete in Hannover	75
Tabelle 10: Einwohner, Arbeitslose, MigrantInnen in benachteiligten Stadtteilen der LHH	77
Tabelle 11: Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen in Bremen 1990-2005	82
Tabelle 12: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, Stadt Bremen (1990-2005)	88
Tabelle 13: Erwerbstätige am Arbeitsort in der Stadt Bremen (1990-2004)	89
Tabelle 14: Arbeitslose und Sozialhilfe-/Sozialgeldempfänger (1990-2005)	90
Tabelle 15: Belegte Plätze im Kindergartenbereich (3-6 Jahre) 2002-2006	98
Tabelle 16: Anzahl der Betreuungsplätze insgesamt nach Trägern (in %)	99
Tabelle 17: Belegte Plätze in Krippen/Krabbelgruppen (unter 3 Jahre) 1994-2005	99
Tabelle 18: Einwohner, HLU, Arbeitslose in benachteiligten Stadtteilen Bremens	105
Tabelle 19: Bevölkerungsentwicklung in Bremen und Hannover 1990-2005	113
Tabelle 20: Entwicklung der Erwerbstätigkeit in Bremen und Hannover 1990-2005	115
Tabelle 21: Arbeitslosigkeit, Sozialhilfe/Sozialgeld in Bremen und Hannover 1990-2005	116
Tabelle 22: Arbeitslosigkeit nach sozialen Gruppen in Bremen und Hannover 2006	117

1. Projektkonzept

1.1. Großstädtische Sozialpolitik – Ausgangslage und Fragestellung

Solange die deutschen Großstädte nach dem zweiten Weltkrieg den Entwicklungspfad der *wachsenden Stadt*¹ verfolgten, waren die Aufgaben lokaler Sozialpolitik relativ eindeutig. Die Stadtpolitik zielte in den 60er und 70er Jahren darauf, das Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum durch flankierende Maßnahmen zu fördern und davon durch steigende öffentliche Finanzmittel zu profitieren. Auf dieser gesicherten Grundlage konnte die räumliche Ausdehnung der wachsenden Städte geplant und die soziale Infrastruktur *ausgebaut* werden. Verteilungsprobleme und die sozialen Folgekosten des wachstumsbedingten Strukturwandels ließen sich unter diesen Bedingungen weitgehend bewältigen.

Diese Zeiten, in denen viele von einer „immerwährenden Prosperität“ träumten (Lutz 1984), gelten heute als die goldenen Jahre des deutschen Sozialstaates. Sie endeten in den stark *altindustriell* geprägten Großstädten und Regionen bereits Ende der 70er Jahre, ansonsten in den 80er Jahren. Die technologische Rationalisierung und die einsetzende Schrumpfung vieler gewerblicher Wirtschaftssektoren forderten jedoch nicht allein die stark industriell geprägten Städte und Regionen heraus. Alle Regionen, und besonders die großen Städte, verstärkten angesichts der sich verschärfenden Standortkonkurrenz ihre Investitionen in den Wirtschaftsstandort und in die Aufwertung ihrer Innenstädte. Die städtische Sozialpolitik hingegen wurde zunehmend zu einem belastenden Kostenfaktor. Der wachsende Arbeitslosensockel, steigende Armut und zyklische Migration führten zu steigenden Sozialausgaben und erforderten größere Anstrengungen sozialer Integration. Die ohnehin begrenzten finanziellen Handlungsspielräume für wirtschaftliche, städtebauliche und infrastrukturelle Investitionen wurden dadurch zusätzlich eingeschränkt. Während die sozialen Integrationsaufgaben besonders in den großen Städten zunahmen, hat ihre Integrationskraft abgenommen.

Trotz dieser Problematik gilt die lokale Sozialpolitik der deutschen Städte und Gemeinden (Kommunen) bisher als ein wenig erforschtes Politikfeld². Im Zentrum der wissenschaftlichen, politischen und öffentlichen Kontroversen über den Umbau des Sozialstaates stehen die großen sozialen Sicherungssysteme³, über deren Erneuerung der Bund und die Länder entscheiden. Dagegen würden die deutschen Städte und Ge-

¹ Das sozialstaatlich geprägte Wachstum der deutschen Städte hatte in dieser Phase vier Voraussetzungen: das Wachstum der Bevölkerung, das Wachstum des Arbeitsmarkts, das Wachstum der Steuereinnahmen und den Ausbau der vorrangigen Systeme sozialer Sicherung. Diese vier Voraussetzungen seien aber für die absehbare Zukunft nicht mehr gegeben (Barthelheimer 2001: 64).

² Die neuere Sozialpolitikforschung widmet sich bisher vorwiegend den System- und Strukturfragen sowie international orientierten Vergleichsstudien und lässt den lokalen Sozialstaat weitgehend außer Betracht (Leibfried 2003, Nullmeier 2003). Die Bedeutung der lokalen kommunalen Systeme für die Lebenswelt der Menschen gerate erst allmählich in den Fokus der Sozialpolitikforschung (Kaufmann 2003a, 2003b).

³ Rentenversicherung, Arbeitslosenversicherung, Pflegeversicherung, Krankenversicherung.

meinden, verglichen mit britischen und schwedischen Gemeinden, eine relativ unbedeutende Rolle für die Sozialpolitik spielen (Kaufmann 2003: 302). Außerdem hätten die deutschen Kommunen insgesamt, wenn man ihre Stellung heute mit der von 1970 vergleicht, klar an Handlungs- und Gestaltungsspielraum verloren (Mädling/Difu 2006). Diese verbreitete Argumentationsweise wird seit wenigen Jahren zunehmend hinterfragt.

Verwiesen wird auf die spezifische Entwicklung des deutschen Modells *kommunaler Sozialstaatlichkeit*, wie es sich seit dem Zweiten Weltkrieg herausgebildet hat. Formal besitzen die Städte und Gemeinden als eigenständige Körperschaften des öffentlichen Rechts kommunale Selbstverwaltung und gehören nicht zum Staatsapparat (Häußermann 2006: 51). Ausgehend vom Sozialstaatspostulat des Grundgesetzes⁴, wurde den Städten und Gemeinden die umfassende politische Verantwortung (Allzuständigkeit) für eine sozial ausgewogene Gestaltung der lokalen Lebensbedingungen und Lebenschancen übertragen. Aus diesen formalen Rechten und Anforderungen haben sich vor allem zwei zentrale Aktionsfelder lokaler Sozialpolitik herausgebildet: die Organisation eines letzten, subsidiären Netzes sozialer Sicherungen (Sozialhilfe/Unterkunft, Heizung) und eine vielfältige Infrastruktur sozialer Einrichtungen und Dienste für Not- und Bedarfssituationen (Hanesch 1997: 1). Die Sicherstellung dieser kommunalen Daseinsvorsorge⁵ erfolgt in einem komplex vernetzten Politikfeld, indem die lokale Politik, die Sozialverwaltung, öffentliche und freie Träger, gewerbliche Anbieter und Dienstleistende sowie die Adressaten sozialer Dienste die maßgeblichen Akteure sind. Neben dem zentralen Sozialversicherungsstaat habe sich dieses komplexe Politikfeld mittlerweile als „zweite Hälfte des Sozialstaates“ etabliert (Brülle, Reis 2002: 49). Verwiesen wird darauf, daß die Städte und Gemeinden ca. 80 % aller Bundes- und Landesgesetze ausführen und etwa zwei Drittel aller öffentlichen Investitionen umsetzen (Häußermann 2003).

Bisher existiert jedoch keine systematische Untersuchung zum föderal organisierten Sozialstaat, die eine Analyse der konkreten Aufgabenprofile, der Aufgabenteilung und der Aufgabenverschränkung zwischen dem Bund, den Ländern und den Kommunen einschließt (Bathelheimer 2001: 69ff.). Die Frage nach der Bedeutung des lokalen Sozialstaates, oder genauer, nach den sich derzeit vollziehenden Veränderungen, ist deshalb heftig umstritten. Es liegen lediglich Einzelfallanalysen oder Untersuchungen zu spezifischen Teilbereichen des lokalen Sozialstaates und lokaler Sozialpo-

⁴ Das Sozialstaatspostulat von Art. 20 des Grundgesetzes (GG) und die Verfassungsvorschrift der Art. 72 und 106 GG, „gleichwertige“ bzw. „einheitliche Lebensverhältnisse“ herzustellen, gelten auch für die kommunale Selbstverwaltung nach Art. 28 GG. In diesem Artikel heißt es, dass den Gemeinden „das Recht gewährleistet sein (muss), alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln“.

⁵ Zur kommunalen Daseinsvorsorge gehören die Bau-, Wohnungs- und Infrastrukturpolitik (technische Versorgungsnetze: Strom, Gas, Wasser, ÖPNV; soziale Infrastruktur: Kinderbetreuung, Horte sowie Schul-, Jugend-, Bürger- und Altenzentren), Müllabfuhr, Straßenreinigung, Feuerwehr, Rettungsdienste, Katastrophenschutz sowie die lokale Politik (Durchführung von Wahlen, politische Gesamtsteuerung und demokratische Legitimation).

litik vor. Diese Forschungslücke ist unbefriedigend, weil viele Anhaltspunkte auf einen tiefgreifenden Wandel in diesem Politikfeld verweisen. Städte und Gemeinden würden sich veranlasst sehen, den lokalen Sozialstaat „*in Reserve zu mobilisieren*“⁶ und umzubauen. Worin der sozialstaatliche Auftrag der deutschen Kommunen bestehe, werde derzeit unter hohem Problemdruck politisch neu ausgehandelt.

Peter Bartelheimer vertritt die Auffassung, dass es in diesem Prozess zu einem Bedeutungszuwachs kommunaler Sozialpolitik innerhalb des deutschen Sozialstaates komme. Zu beobachten sei vor allem eine Kommunalisierung sozialstaatlicher Interventionen zur materiellen Existenzsicherung und zur Arbeitsmarktintegration von Bevölkerungsgruppen, denen Armut und Ausgrenzung drohen (Bartelheimer 2005: 1). Als Beispiele gelten „das Bund-Länder-Programm die Soziale Stadt“ und die Regionalisierung der zusammengelegten Arbeitslosen- und Sozialhilfeverwaltung in den örtlichen Arbeitsgemeinschaften („ARGE'n“). Es sei an der Zeit eine neue Agenda für die lokale Sozialpolitik zu entwickeln (Evers 2005: 38f.).

Angesichts dieser Veränderungen stellt sich die Frage, welche Leitbilder und Konzepte die Städte und Gemeinden in diesem Umbauprozess verfolgen? Wie reagieren sie auf Herausforderungen wie Alterung, Bevölkerungsrückgang, Arbeitslosigkeit, Armut und Migration angesichts der sehr ungleich verlaufenden wirtschaftlichen und sozialen Dynamiken *in und zwischen* den verschiedenartigen deutschen Regionen? Inwieweit werden bundesstaatliche Leitbilder, Gesetze und Reformbestrebungen aufgegriffen und umgesetzt, wie zum Beispiel die Prinzipien der „Aktivierung“, des „Fördern und Fordern“ oder einer nachhaltigen Familienpolitik? Und inwieweit beeinflussen auch regionale und kulturelle Eigenheiten, bisher verfolgte Entwicklungspfade und lokalspezifische Konzepte den Umbau des lokalen Sozialstaats?

1.2. Ausgestaltung des Sozialstaats und die lokale Sozialpolitik

Die Gesellschaft und der Staat sind in Deutschland durch höchst unterschiedliche regionale Lebens-, Arbeits- und Wirtschaftsweisen sowie politische Traditionen geprägt. Durch die Vielgestaltigkeit des föderal organisierten Staatsaufbaus (Bund, Länder und Gemeinden) werden in einer ganzen Reihe von *Landeshauptstädten* und *Stadtstaaten* Standards und Strategien entwickelt mit überwiegend regionaler Bedeutung. Der damit verbundene wirtschaftliche, kulturelle und soziale *Polyzentrismus* (Bertram 1995: 157) prägt auch den Umbau des *Sozialstaats*, der sich nur bedingt durch die Bundespolitik gestalten lässt. Insofern ist es derzeit höchst umstritten, ob Deutschland allein von seinen institutionellen Voraussetzungen her für englische, neuseeländische oder auch schwedische Reformwege geschaffen sei (Walter 2005: 26).

⁶ Bartelheimer 2001: 80.

Sozialpolitische Reforminitiativen des Bundes erfolgen stets in einem komplexen politischen Feld widerstreitender Interessen⁷ und müssen gleichzeitig die höchst ungleichen Entwicklungen in den einzelnen Bundesländern berücksichtigen. Immer deutlicher zeigt sich außerdem das *Beharrungsvermögen* des bisherigen deutschen Entwicklungspfades, seine enge Verflechtung mit den Lebens-, Arbeits- und Wirtschaftsweisen sowie seine Absicherung durch etablierte Machtkonstellationen.

Kaufmann (2003: 54 ff.) thematisiert in seinen Fallstudien zur nationalen Wohlfahrtsproduktion den *Eigensinn* nationaler Sozialpolitik. Wie wird in verschiedenen Nationalstaaten die soziale Frage aufgegriffen und politisch thematisiert? Er identifiziert nationale Varianten des Wohlfahrtsstaates, indem er aus einem historischen Blickwinkel danach fragt, wie in den Ländern die soziale Frage thematisiert wurde. Zum Beispiel sei die *Armutfrage* das Leitproblem der britischen Sozialpolitik, das *Gleichheitsthema* das Leitproblem der schwedischen Sozialpolitik, die Entwicklung der *Bevölkerung* und der *Familien* das Leitproblem französischer Sozialpolitik und die *Arbeiter- oder Arbeitnehmerfrage* das Leitproblem deutscher Sozialpolitik.

Im internationalen Vergleich prägt das Profil des deutschen Sozialstaates vor allem das starke Gewicht des Arbeitsrechtes, die Dominanz beitragsfinanzierter Einkommensumverteilung, relativ schwach entwickelte soziale Dienste sowie die Betonung des Subsidiaritätsprinzips, also die Delegation öffentlicher Aufgaben auf nicht-staatliche Träger (Kaufmann 2003: 304). Für größere Sozialreformen sei der Konsens der großen Volksparteien CDU und SPD erforderlich. Die starke Stellung von Verbänden innerhalb des dezentralen, föderalen politischen Systems habe außerdem einen vernetzten, *korporativen* Politikstil gefördert.

Die Leistungen des deutschen Sozialstaates seien bisher vor allem auf Menschen mit einer langen Lebensarbeitszeit fokussiert, also auf den traditionellen Facharbeiter oder Angestellten. Die Absicherung von nicht erwerbstätigen (Haus-) Frauen und Menschen ohne eine kontinuierliche Erwerbsbiografie sei hingegen relativ prekär. Dominant sei noch immer das Modell der Hausfrauenehe im deutschen Sozialrecht, trotz einer Pluralisierung der Lebensstile und einer wachsenden Frauenerwerbstätigkeit. Einer relativ umfassenden *Einkommenssicherung* stünden lediglich *bescheidene* Angebote an sozialen Diensten gegenüber. Vor allem im Bereich der Kinderbetreuung und bei den Bildungsausgaben liege Deutschland weit hinter anderen europäischen Ländern. Die aktuellen Finanzierungsprobleme des deutschen Sozialstaats ergeben sich Kaufmann zufolge vor allem aus den Kosten und den politisch und institutionell noch nicht bewältigten Folgen der deutschen *Wiedervereinigung*.

Die politische und wissenschaftliche Diskussion über die Entwicklung des deutschen Sozialstaates wurde in den letzten Jahren stark durch international vergleichende Analysen und Typologien zur Transformation der Wohlfahrtsstaaten geprägt. Das Pro-

⁷ Charakteristisch für Deutschland sind die vielen „Vetomächte“, die über den Bundesrat, das Verfassungsgericht oder die Länder den Spielraum der Zentralregierung begrenzen und relativ klein halten (Walter 2005: 26).

fil des deutschen Sozialstaates soll durch Reformen auf den Feldern der Alterssicherung und Renten, der Arbeitsmarktpolitik, der Pflegeversicherung, der Gesundheitspolitik sowie der sozialen Sicherung verändert werden (Leibfried, Wagschal 2000). Dabei stehen die Auswirkungen und Konsequenzen der Globalisierung, der demografische Wandel und neue Modelle der Familienförderung im Mittelpunkt. In *normativer* Hinsicht gebe es Anzeichen dafür, dass, verbunden mit politischen Konzepten der EU, ein Umbau in die Richtung eines *Grundsicherungsstaates* erfolge (Sell 2005). Ob und wie sich diese Entwicklungen auch im Bereich der lokalen Sozialpolitik niederschlagen, ist derzeit noch kaum systematisch untersucht und strittig.

Die lokale Sozialpolitik wird in der Öffentlichkeit selten als ein für den Sozialstaatsumbau relevantes Politikfeld wahrgenommen. Ihre Bedeutung für die Funktionsweise des Sozialstaates werde zumeist unterschätzt. Im föderativen Staatsaufbau Deutschlands sind die Kommunen formal eigenständige politische Subjekte und verfügen über die Rechte kommunaler Selbstverwaltung. Dennoch nehmen sie die meisten sozialen Aufgaben lediglich im Wege der Auftragsverwaltung für den Bund oder die Länder wahr. Sie führen etwa 80 % aller ausführungsbedürftigen Bundes- und Landesgesetze aus und veranlassen etwa zwei Drittel aller öffentlichen Investitionen (Häußermann 2003).

Zur kommunalen Daseinsvorsorge gehören neben der Wohnungs- und Infrastrukturpolitik auch vielfältige kultur-, gesundheits- und sozialpolitische Aufgaben. Teilbereiche kommunaler Sozialpolitik sind: die Steuerung durch Politik und Verwaltung sowie die demokratische Legitimation; die Integration Älterer, behinderter und pflegebedürftiger Menschen; die lokale Arbeitsmarkt-, Qualifizierungs- und Weiterbildungspolitik; die Gesundheitspolitik; die Förderung von Kindern, Jugendlichen und Familien (Sozial- und Jugendhilfe) sowie die Integration von MigrantInnen (Dietz, Eißel, Naumann 1999).

1.3. Drei Pfade großstädtischer Entwicklung

Deutschland ist stark durch unterschiedliche regionale Traditionen, Kulturen und Mentalitäten geprägt. Bis heute sind verschiedene regionale Lebens-, Arbeits- und Wirtschaftsweisen charakteristisch für die deutsche Gesellschaft. Diese regionale Vielgestaltigkeit spiegelt sich auch in den räumlich relativ gleichmäßig verteilten großen Stadtregionen⁸ wider. Im Unterschied zu Frankreich mit Paris oder England mit London gibt es in Deutschland keine dominierende Metropole. Der Großraum Berlin, in den 20er Jahren auf dem Weg zu einer deutschen und europäischen Metropole, wird diese Rolle selbst als neu ernannte Bundeshauptstadt auf absehbare Zeit nicht ausfüll-

⁸ Dazu zählen die eher *monozentralen* Stadtregionen wie Hamburg, Bremen, Hannover, Berlin, Dresden, Stuttgart und München, mit einem eindeutig dominierenden Zentrum, sowie die stark *polyzentrischen* Stadtregionen Köln, Bonn und Düsseldorf (Rheinschiene), Essen, Dortmund und Duisburg (Ruhrgebiet), Frankfurt, Wiesbaden, Mainz und Darmstadt (Rhein-Main) sowie Leipzig, Halle und Dresden (Sachsendreieck).

len. Es existiert somit kein national dominierendes Oberzentrum, in dem wirtschaftliche, politische und kulturelle Eliten relativ einheitliche Standards entwickeln. Charakteristisch ist vielmehr ein wirtschaftlicher, sozialer und kultureller *Polyzentrismus* (Bertram 1995: 157), in dem die großen Stadtregionen eine hervorgehobene Rolle spielen. Ihre politische Einbindung in die Bundes- und die Landespolitik ist jedoch höchst *ambivalent* und damit auch ihr politischer Einfluss.

Durch den betont föderalen Staatsaufbau in Deutschland entstehen Gesetze und politische Strategien nicht allein auf der Bundesebene, sondern auch in den dreizehn *Landeshauptstädten*⁹ und drei *Stadtstaaten*¹⁰. In diesen Städten fallen ebenfalls wichtige politische Entscheidungen, vor allem von regionaler, aber auch von bundespolitischer Bedeutung¹¹. Politische Initiativen erfolgen dadurch stets in einem hochkomplexen Feld widerstreitender Interessen zwischen dem Bund, den Ländern und in verstärktem Maße auch der EU. Die Städte und Gemeinden, und damit auch die großen Stadtregionen, besitzen als Kommunen in diesem politischen Machtgeflecht aber keine *direkten* Mitwirkungsrechte. Als Körperschaften des öffentlichen Rechts sind sie formal eigenständige Subjekte mit dem Recht auf kommunale Selbstverwaltung. Diese formale Selbstständigkeit geht jedoch einher mit fehlenden direkten Mitwirkungsrechten auf den höheren staatlichen Ebenen.

Ihre spezifischen Interessen als Großstädte können dort lediglich die drei Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg vertreten, die als Bundesländer im Bundesrat stimmberechtigt sind. Die anderen Großstädte, einschließlich der Landeshauptstädte, besitzen formal keinerlei direkten Einfluss auf die politische Gestaltung der wirtschaftlichen, sozialen und demokratischen Rahmenbedingungen. Dieser Zwiespalt zeigt sich besonders in den Landeshauptstädten. Sie sind zwar der Sitz der Landesparlamente, besitzen aber keinen formellen Einfluss auf die jeweilige Landespolitik.

Diese formal relativ schwache Position der Großstädte im föderalen Staat¹² erweist sich seit der deutschen Vereinigung und der Integration Osteuropas in den europäischen Binnenmarkt als zunehmend problematisch. Durch die verschärfte Standortkonkurrenz verläuft der Wandel von industriell geprägten Großstadtregionen zu modernen Dienstleistungs- und Wissens-Städten erheblich turbulenter. Auf diese Dynamiken reagieren die Großstädte mit verstärkten Anstrengungen zur Wirtschafts- und Innovationsförderung, zur Aufwertung der Stadtzentren und zur sozialen Integration. Denn der Wandel der Stadtökonomien geht mit zunehmender Arbeitslosigkeit und

⁹ Landeshauptstädte sind Dresden (Sachsen), Düsseldorf (NRW), Erfurt (Thüringen), Hannover (Niedersachsen), Kiel (Schleswig-Holstein), Magdeburg (Sachsen-Anhalt), Mainz (Rheinland-Pfalz), München (Bayern), Potsdam (Brandenburg), Saarbrücken (Saarland), Schwerin (Mecklenburg-Vorpommern), Stuttgart (Baden-Württemberg) und Wiesbaden (Hessen).

¹⁰ Stadtstaaten sind Berlin, Bremen und Hamburg.

¹¹ Durch die aktuelle Föderalismusreform wurden die Befugnisse der Ländern weiter gestärkt, insbesondere in den Zukunftsbereichen Bildung und Hochschulen.

¹² Die Kommunen gelten als die „schwächste Gebietskörperschaft“ in der föderalen Finanzverfassung (Bartelheimer 2001: 67).

Armut einher und die Ungleichheiten zwischen sozialen und ethnischen Gruppen wachsen (Armut im Reichtum).

Parallel dazu haben der Bund und die Länder im Rahmen eigener Reformanstrengungen den Städten und Gemeinden per Gesetz kostenintensive Aufgaben übertragen und ihnen durch eine Politik der Steuersenkungen gleichzeitig Einnahmen entzogen. Ein Effekt dieser Entwicklungen ist ein zunehmendes Finanzgefälle zwischen wirtschaftlich schwächeren und wirtschaftlich stärkeren Städten¹³. Selbst die Kernstädte der wirtschaftlich starken Regionen besitzen auf Grund immer neuer (Unternehmens-) Steuerreformen keine Gewähr, von den Steigerungen der regionalen Wirtschaftskraft auch fiskalisch zu profitieren. Die schon zuvor häufig angespannte Haushaltslage in vielen Großstädten habe sich nunmehr zu anhaltenden Haushaltskrisen bzw. Haushaltsnotlagen verschärft. Die meisten Großstädte hätten angesichts ihrer krisenhaften Haushaltslage ihre dringend erforderlichen politischen Gestaltungsmöglichkeiten eingebüßt. Sie müssten ihr politisches Engagement auf die Haushaltskonsolidierung und die Erfüllung kommunaler Pflichtaufgaben beschränken. Angesichts der enormen wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen sei jedoch eine vorausschauende und gestaltende („pro-aktive“) und keine defensive Stadtpolitik notwendig.

Bereits 1993 heißt es in einer Studie des Bundes¹⁴, „die Größenordnung der (...) wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Probleme von Stadtregionen verdeutlichen, dass umfangreiche *staatliche* Aktivitäten notwendig seien, die nicht allein von den betroffenen Regionen getragen werden können¹⁵. Voraussetzung (...) sei daher, dass auf der *gesamstaatlichen* Ebene erheblich mehr Anstrengungen in den zentralen Bereichen Wohnungsbau, Städtebau, Infrastruktur und Sozialpolitik unternommen werden müssen“. Mit den bisherigen stadtpolitischen Ansätzen sei eine Verteidigung der erreichten sozialen Qualitäten nicht mehr möglich. Übliche Formen großstädtischer Segregation würden sich zu (neuen) sozialen und räumlichen Spaltungen zwischen nicht mehr funktional aufeinander angewiesenen gesellschaftlichen Gruppen und ihren Räumen ausweiten. Diese Dynamiken ließen sich weder durch das Delegieren an Teilprogramme der Städtebauförderung auffangen noch an die Instanzen der lokalen Sozialpolitik (Bartelheimer 2001: 68). Auf Grund dieses Dilemmas lokaler Stadtpolitik mehren sich seit Jahren die Stimmen, die eine *Neuorientierung* der städtischen Politik fordern sowie eine *nationale Stadtpolitik*.

Da die Großstädte auf eine derart koordinierte Stadtpolitik nicht warten können, versuchen sie trotz des komplex verflochtenen Regulierungs- und Steuerungsrahmen von Bund und Ländern *eigene* stadtpolitische Ansätze zu entwickeln. Dabei stellen die

¹³ Eißel 1999; Junkernheinrich/Pohlan 1997.

¹⁴ Es handelt sich um die Studie „Entwicklungsperspektiven für Stadtregionen in Deutschland“, herausgegeben vom Bundesministerium für Landesplanung und Raumordnung, Bonn 1993, S. 169.

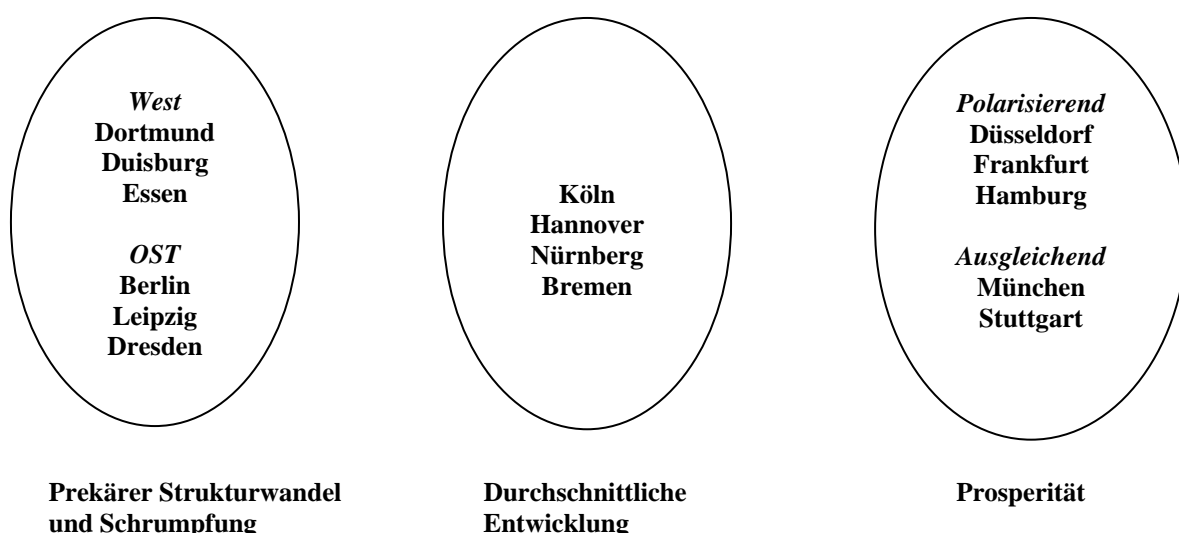
¹⁵ Denn die Determinanten der sozialräumlichen Entwicklung seien im Zeitalter der europäischen Integration und der Globalisierung nicht mehr in ausreichendem Maße lokal zu kontrollieren.

wachsenden sozialen, räumlichen und ethnischen Ungleichheiten eine zentrale Herausforderung dar, insbesondere für die lokale Sozialpolitik.

Bisher wurden in der wissenschaftlichen Debatte ganz grob *zwei* alternative Ansätze von Stadtentwicklungspolitik unterschieden. Ein Teil der Großstädte würde sich eher *defensiv* auf notwendige wirtschaftliche Strukturanpassungen konzentrieren und soziale und räumliche Polarisierungen als kaum beeinflussbar weitgehend akzeptieren. Andere Großstädte würden dagegen eine Politik forciertester Steuerung zumindest versuchen, mit integrierten Entwicklungskonzepten sowie sozialen und räumlichen Ausgleichsstrategien (Krätke 1995: 250 ff.). Bisher fehlt es jedoch an vergleichenden empirischen Untersuchungen, die sowohl die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der großen deutschen Städte berücksichtigen als auch ihre jeweils verfolgte Stadtpolitik.

Ein erster Schritt in diese Richtung erfolgte durch einen Vergleich der 15 größten deutschen Städte. Analysiert wurden die wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungen seit der deutschen Vereinigung 1990 sowie die darauf abgestimmten Strategien städtischer Politik¹⁶ (Prigge, Schwarzer 2006). Trotz vielfältiger und zum Teil gegenläufiger Dynamiken konnten *drei Pfade* großstädtischer Entwicklung identifiziert werden. Sie beruhen auf unterschiedlichen, historisch gewachsenen Wirtschafts- und Sozialstrukturen, die seit der deutschen Vereinigung turbulenten Veränderungen bis hin zu Umbrüchen unterliegen. Trotz dieser Veränderungen und der massiven Umbrüche in den Großstädten der neuen Bundesländer blieb die Position der 15 untersuchten Großstädte zueinander jedoch weitgehend *stabil*.

Abbildung 1: Drei Typen großstädtischer Entwicklung



¹⁶ In einer vergleichenden *Längsschnittsanalyse* (1990, 1995, 2000) und einer *Querschnittsanalyse* wurden 21 zentrale Indikatoren zur Bevölkerungsentwicklung, zur Beschäftigungssituation (nach Wirtschaftszweigen), zum Arbeitsmarkt, zur sozialen Situation sowie zu den öffentlichen Haushalten untersucht.

In den Großstädten im *prekären Strukturwandel* schrumpfte in den letzten Jahren nicht allein die Zahl der Arbeitsplätze und der Einwohner (Berlin, Leipzig, Dresden, Duisburg, Essen, Dortmund), sondern auch die öffentliche Verwaltung. Langjährige Haushaltsnotlagen (Ruhrstädte, Berlin) sowie überproportional große Verwaltungen (Leipzig, Dresden, Berlin) machten eine „schlankere“ Stadtverwaltung und Personalabbau unumgänglich. Insgesamt befinden sich diese Großstädte aber nicht im Niedergang. Im Untersuchungszeitraum stieg ihre Wirtschafts- und Steuerkraft insgesamt, wenn auch geringer als in den Vergleichsstädten. Leipzig und Dresden schafften durch einen Aufholprozess den Anschluss an die Großstädte im Ruhrgebiet. Essen und Dortmund konnten sich trotz des langwierigen und noch andauernden Strukturwandels konsolidieren und erheblich modernisieren. Insgesamt sind die Ressourcen dieser Großstädte für lokalpolitische Steuerungs- und Modernisierungsinitiativen aber *extrem begrenzt*. Die Ruhrgebietsstädte unterliegen seit Jahren der restriktiven Haushaltsaufsicht durch die örtlichen Bezirksregierungen. Die ostdeutschen Großstädte wiederum erreichen lediglich durch die Aufbau-Ost-Mittel eine relativ stabile Haushaltslage. Ihre soziale und wirtschaftliche Entwicklungsdynamik können diese Großstädte, außerhalb von Unterstützungsprogrammen der EU und des Bundes, kaum noch aus eigener Kraft nachhaltig beeinflussen. Dazu tragen nicht zuletzt die besonders hohen sozialen Lasten bei. Sowohl die Zahl der Sozialhilfeempfänger als auch der Arbeitslosen liegt *überdurchschnittlich* hoch. Aktuell gilt dies ebenso für die Bezieher des neuen Arbeitslosengeld II (Hartz IV).

Die Großstädte mit *durchschnittlicher Entwicklung* (Köln, Hannover, Bremen, Nürnberg) bilden die *Mitte* des deutschen Städtesystems und sind durch moderates Wachstum gekennzeichnet. Ihre Wirtschafts- und Steuerkraft stieg ebenfalls, um durchschnittliche Werte. Auch wenn ein stärkeres Wachstum wünschenswert wäre, stagnieren diese Großstädte keinesfalls. Vor allem die Stadt Köln erlebt derzeit eine Belebung ihrer Wachstumskräfte, die in Bremen, Hannover und Nürnberg etwas schwächer ausgeprägt sind. Auf Grund der prekären Entwicklung ihrer öffentlichen Haushalte und steigender Sozialausgaben war ihre lokale Gestaltungsfähigkeit bisher ebenfalls *begrenzt*. Denn auch diese Großstädte tragen erhebliche soziale Lasten auf Grund einer relativ hohen, im Großstädtevergleich jedoch *durchschnittlichen* Quote von Sozialhilfeempfängern und Arbeitslosen. Während insbesondere Köln derzeit von der Belebung seiner Wachstumskräfte profitiert, stabilisiert sich die Haushaltssituation in Hannover und Nürnberg. Dadurch eröffnen sich derzeit wieder etwas größere lokalpolitische Handlungsspielräume. Dies gilt nicht für Bremen. Als Stadtstaat mit dem Status eines Bundeslandes besitzt Bremen zwar weitergehende Steuerungsmöglichkeiten, die auf Grund der langjährigen, extremen Haushaltsnotlage derzeit kaum genutzt werden können. Dadurch dominieren in Bremen aber Strategien der Auslagerungen, der Privatisierung und der Kürzung von Programmen zur sozialen Integration.

Weiter polarisiert hat sich das deutsche Großstädtesystem vor allem durch eine Absetzbewegung der *prosperierenden Großstädte* nach ‚oben‘ (Frankfurt, Düsseldorf, München, Stuttgart, Hamburg). Die beiden Landeshauptstädte München und Stuttgart nutzen ihre Handlungsspielräume für Investitionen trotz Haushaltskonsolidierung. Dazu gehört die Rationalisierung der öffentlichen Verwaltung, aber nahezu ohne größeren Personalabbau. Gleichzeitig werden vielfältige Steuerungsinitiativen auch zum sozialen Ausgleich ergriffen, obwohl beide Großstädte vergleichsweise am geringsten durch Sozialhilfezahlungen und Arbeitslosigkeit belastet sind (*ausgleichende Prosperität*). Die Landeshauptstadt Düsseldorf, der Stadtstaat Hamburg und Frankfurt verfolgen hingegen eine stark „unternehmerisch“ orientierte Stadtpolitik. Sie konzentrieren ihre Aktivitäten auf die Stärkung ihres Wirtschaftsstandortes und forcieren bei den öffentlichen Dienstleistungen Ausgliederungen, Privatisierungen und Personaleinsparungen. Diese Stadtpolitik verschärft zusätzlich die stark polarisierende Dynamik dieser Dienstleistungszentren. Bis Mitte der 90er Jahre zeigte sich das vor allem in stark steigenden Quoten von Sozialhilfeempfängern und Arbeitslosen, trotz Prosperität (*polarisierende Prosperität*). In den letzten Jahren stabilisierte sich deren Anteil im Großstädtevergleich jedoch auf einem unterdurchschnittlichen Niveau.

Durch die beschriebenen, zum Teil auch gegenläufigen Entwicklungen in den 15 Großstädten hat sich insgesamt die Polarisierung auch zwischen 1990 und 2005 weiter fortgesetzt. Betrachtet man die Gesamtdynamik innerhalb des deutschen Großstädtesystems, kann jedoch *nicht* von einer Aufspaltung in niedergehende, stagnierende oder weiterhin prosperierende Großstadtreionen gesprochen werden (Krätke 1995: 16). In allen Großstädten überlagern sich gleichzeitig verlaufende Prozesse von Schrumpfung und Wachstum, jedoch mit unterschiedlichen Gewichtungen und Resultaten. Die voranschreitende Polarisierung lässt sich zumindest für die 15 untersuchten Großstädte nicht durch den vereinfachenden Gegensatz von prosperierenden Großstädten als „Gewinner“ und niedergehenden Großstädten als „Verlierer“ charakterisieren.

Insgesamt verdeutlichen die drei großstädtischen Entwicklungspfade die erheblichen und weiter zunehmenden wirtschaftlichen und sozialen *Ungleichheiten*. Zum Beispiel ist die Wirtschaftskraft in den Großstädten des Ruhrgebietes und in den neuen Ländern lediglich halb so groß wie in Stuttgart oder München. Selbst die Großstädte in der *Mitte* des deutschen Großstädtesystems wie Bremen und Hannover erreichen lediglich zwei Drittel der Wirtschaftskraft von Düsseldorf und Frankfurt. Ähnlich ist die Situation bei der Steuerkraft. Hier können die Großstädte in der *Mitte* des Großstädtesystems über doppelt so hohe Steuereinnahmen verfügen wie die Großstädte im prekären Strukturwandel. Die Arbeitskräftemobilisierung ist ebenfalls in den prosperierenden Großstädten nahezu doppelt so hoch wie in den Großstädten im prekären Strukturwandel, wobei letztere doppelt so hohe Arbeitslosenzahlen aufweisen. Gravierend ist, trotz der allgemeinen Krise der öffentlichen Haushalte und ihrer begrenzten Transparenz, auch die ungleiche Finanzsituation. Die Verschuldung pro Kopf erreicht zum

Beispiel in Stuttgart und Hannover lediglich die Hälfte der Verschuldung von Duisburg, Köln und Frankfurt. Problematisch ist die Situation vor allem Berlin und Bremen, die sich als Bundesländer in einer extremen Haushaltsnotlage befinden. In einer ähnlich schwierigen Lage sind die Großstädte im Ruhrgebiet, die seit Jahren dem Nothaushaltsrecht unterliegen und auf Grund der Haushaltssicherungskonzepte durch die Bezirksregierungen kaum noch politische Handlungsspielräume haben. Dagegen verfügen die prosperierenden Großstädte trotz ihren Bemühungen zur Haushaltskonsolidierung weiterhin über finanzielle Spielräume für Zukunftsinvestitionen.

Die beschriebenen großstädtischen Unterschiede in den sozialen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen wurden bisher *nicht systematisch* auf ihre Bedeutung für den Umbau des deutschen Sozialstaates und die Ausgestaltung der lokalen Sozialpolitik untersucht. Erst durch eine empirische Untersuchung dieses Umbaus lässt sich jedoch klären, wie der Bund, die Länder und die Großstädte in der lokalen Sozialpolitik zusammenwirken und welche Bedeutung dabei den regional unterschiedlichen Lebenslagen zukommt. Für eine empirische Untersuchung erscheinen die großen Städte besonders gut geeignet, weil sich in ihren Stadtgesellschaften die Probleme zuspitzen, die als Anlass für den Sozialstaatsumbau gelten.

Bevor jedoch in einem geplanten, größeren Forschungsprojekt der Umbau des lokalen Sozialstaates in den deutschen Großstädten untersucht werden kann, sollen durch diese Pilotstudie die notwendigen Grundlagen und Konzepte entwickelt werden. Dazu wurden, als erster Schritt, die beiden norddeutschen Großstädte Bremen und Hannover für einen Vergleich ausgewählt. Beide Städte weisen von ihrer Bevölkerungszahl, ihrer politischen Tradition und ihrer Lage in der „Mitte“ des Großstädtensystems sehr ähnliche Rahmenbedingungen auf. Gleichzeitig verfügt Bremen als Stadtstaat und Bundesland über weiter reichende politische Steuerungsmöglichkeiten, wogegen sich Hannover als Landeshauptstadt aktuell in die neue, größere Region Hannover integriert. Welche unterschiedlichen, eventuell zukunftsweisenden Steuerungsmöglichkeiten sich daraus ergeben können, ist eines der zentralen Anliegen der nachfolgenden Untersuchung.

Gefragt wird erstens, wie der deutsche Sozialstaat in für die lokale Sozialpolitik relevanten Teilbereichen derzeit umgebaut wird (Kap. 2), und zweitens, mit welchen sozialpolitischen Strategien die Großstädte Hannover und Bremen ihre Gestaltungsspielräume in der lokalen Sozialpolitik auszuschöpfen versuchen (Kap. 3 und 4).

Bevor wir uns der lokalen Sozialpolitik in Hannover und Bremen konkret zuwenden, wird zu klären sein, wie derzeit der Umbau des deutschen Sozialstaats unter Berücksichtigung internationaler Vergleiche und der Rolle der lokalen Sozialpolitik thematisiert wird. Sodann interessiert uns, welche Bedeutung die unterschiedlichen Entwicklungs- und Lebensbedingungen in den Großstädten für die lokale Sozialpolitik erlangen können. Denn aus diesen Umständen ergeben sich für die Großstädte unterschiedliche Anforderungen an die lokale Sozialpolitik und die sozialen Leistungen.

Über das Zusammenspiel dieser Einflussgrößen in der großstädtischen Sozialpolitik und ihre Auswirkungen auf die sozialen Einrichtungen und Leistungen in den großen Städten ist bisher wenig bekannt. Entsprechende Befunde könnten für die Weiterentwicklung und die politische Gestaltung des lokalen Sozialstaates von erheblichem Interesse sein.

1.4. Operationalisierungskonzept der Untersuchung

Die Sozialpolitikforschung zielte lange Zeit vor allem auf die Sozialversicherungssysteme. Die Bedeutung der lokalen kommunalen Systeme für die Lebenswelt der Menschen geriet erst später in den Fokus der Sozialpolitikforschung (Kaufmann 2003a u. 2003b). Inzwischen spricht man zwar neben dem "Sozialversicherungsstaat" sogar von der "zweiten Hälfte des Sozialstaates" oder dem „lokalen Sozialstaat“ (Brülle/Reis 2002:49). Die neuere Sozialpolitikforschung in der Policy-Tradition widmet sich bisher aber vorwiegend den System- und Strukturfragen sowie internationalen Vergleichen der Sozialpolitik und lässt den lokalen Sozialstaat bisher weitgehend außer Betracht (Leibfried 2003, Nullmeier 2003). Vergleichende Untersuchungen über die großstädtische Sozialpolitik, die von den institutionellen Strukturen ausgehen und sowohl die staatlichen Rahmenbedingungen wie auch die sozioökonomischen Entwicklungsbedingungen einbeziehen, sind bisher nicht nachgewiesen.

Abbildung 2: Policy-Faktoren lokaler Sozialpolitik in Hannover und Bremen

