

Rolf Prigge, René Böhme

Soziale Stadtpolitik

in Dortmund, Bremen und Nürnberg

Soziale Spaltung, Armutsprävention und Chancengerechtigkeit als politische Herausforderungen



Rolf Prigge, René Böhme

Soziale Stadtpolitik in Dortmund, Bremen und Nürnberg

Soziale Spaltung, Armutsprävention und Chancengerechtigkeit
als politische Herausforderungen

Abschlussbericht

Projektförderung: Arbeitnehmerkammer Bremen



Institut Arbeit und Wirtschaft

Universität / Arbeitnehmerkammer Bremen

Projektteam:

Rolf Prigge, Projektleiter (Diplom Verwaltungswirt)

René Böhme, wiss. Mitarbeiter (Diplom Sozialarbeiter, M.A. Sozialpolitik)

Förderung des Forschungsprojektes „Stadtteilstrategien gegen Armut und Benachteiligung“
durch die Arbeitnehmerkammer Bremen

UNIVERSITÄT BREMEN
Institut Arbeit und Wirtschaft (IAW)

Forschungseinheit

Strukturwandel in Stadt und Region

Universitätsallee 21-23 (Seekampgebäude)
28359 Bremen

Tel. 0421/ 218 61716 und 61722

Fax 0421/ 218 2680

Mail: rpigge@iaw.uni-bremen.de

www.iaw.uni-bremen.de

© 2013 KellnerVerlag Bremen • Boston

St.-Pauli-Deich 3 • 28199 Bremen

Tel. 0421 - 77 8 66 • Fax 0421 - 70 40 58

sachbuch@kellnerverlag.de • www.kellnerverlag.de

Herstellung und Umschlag: Vera Ihler

Titelfotos: Karin Wobig / Jürgen Mala, www.pixelio.de

ISBN 978-3-939928-93-5

Vorwort

Seit vielen Jahren zählt Bremen zu den deutschen Großstädten, in der die soziale Spaltung vergleichsweise stark ausgeprägt und Armut besonders weit verbreitet ist. Im Ländervergleich weist das Bundesland Bremen seit dem Jahr 2012 mit 22 Prozent erstmals die höchste Armutsgefährdungsquote in Deutschland auf. Die Arbeitnehmerkammer hat auf diese Entwicklung reagiert und veröffentlicht seit dem Jahr 2001 jährlich einen Armutsbericht, der heute Bericht zur sozialen Lage heißt.



In dieser Zeit hat sich die Debatte über Armut und deren Ausprägung verändert. Am Beginn dieses Jahrhunderts lebten insbesondere diejenigen Menschen in „relativer“ Armut, die mit öffentlicher „Sozialhilfe“ auskommen mussten. Seit den Arbeitsmarktreformen 2005 und der forcierten Ausweitung eines Niedriglohnssektors hat sich Einkommensarmut zusätzlich in den Bereich der Erwerbstätigkeit ausgeweitet – als Armut trotz Arbeit. Daher müssen wir feststellen, dass zwar einerseits die Arbeitslosigkeit sinkt, die Armutsgefährdungsquoten aber stagnieren oder sogar steigen. Die Behandlung des Armuts-themas darf sich jedoch nicht auf die Dokumentation und Analyse beschränken. Dies ist zwar wichtig, um nicht zu meinen, unser privates oder berufliches Umfeld sei ein Abbild der Bremer Stadtgesellschaft. Notwendig sind aber vor allem konkrete Vorschläge oder besser noch Maßnahmen zur Vorbeugung und Reduzierung von Armut.

Deshalb hat ein von der Arbeitnehmerkammer Bremen finanziertes Forschungsprojekt am Institut Arbeit und Wirtschaft (IAW) im Jahr 2011 untersucht, welche Maßnahmen zur Armutsbekämpfung in den Vergleichsstädten Bremen, Nürnberg und Dortmund erfolgreich umgesetzt worden sind. Zentrale Zwischenergebnisse wurden im Mai 2012 auf einer öffentlichen Veranstaltung diskutiert.

Jetzt liegen die Gesamtergebnisse vor und sind ausführlich in diesem Sammelband dokumentiert. Dabei wird deutlich, dass sich Armut nicht allein auf Einkommensarmut beschränkt, sondern mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen, eingeschränkten Bildungschancen sowie geringer kultureller und politischer Teilhabe einhergeht. Das sind alles Politikfelder, in denen die Großstädte durchaus eigenständige Handlungsmöglichkeiten besitzen. In den Großstädten Dortmund, Bremen und Nürnberg wird mit vielfältigen Maßnahmen und Programmen auf diese Herausforderungen reagiert. Diese „lokalen“ Strategien gegen Armut werden in Form von guten Ansätzen und Programmen der Armutsprävention in diesem Band dargestellt und es wird nach ihren Wirkungen gefragt. Es zeigt sich, dass diese guten Ansätze im Alltag oft noch unverbunden nebeneinanderstehen.

Erforderlich ist, im Sinne einer ressortübergreifenden Strategie, die Weiterentwicklung zu einer „Sozialen Stadtpolitik“. Dazu verfügen die untersuchten Großstädte durchaus über Handlungsspielräume, die zukünftig noch stärker ausgeschöpft werden sollten. Dass dies möglich ist, hat erst jüngst der Bremer Senat deutlich gemacht. Mit dem ersten Landesmindestlohngesetz in Deutschland wird sichergestellt, dass bei staatsnahen Tätigkeiten ein gesetzlicher Mindestlohn von 8,50 € pro Stunde zu zahlen ist. Dennoch darf auch die Bundespolitik nicht aus ihrer Verantwortung entlassen werden. Denn Armut ist in unserer Gesellschaft kein Problem des fehlenden, sondern ein Problem der Verteilung des vorhandenen Reichtums. Dies muss sich unter anderem in einer Steuergesetzgebung niederschlagen, die für Bund, Länder und Gemeinden ausreichende finanzielle Spielräume für eine Politik der Armutsbekämpfung eröffnet.



Ingo Schierenbeck

*Hauptgeschäftsführer der
Arbeitnehmerkammer Bremen*

INHALTSÜBERSICHT	V
INHALTSVERZEICHNIS	VI
ABBILDUNGS- UND TABELLENVERZEICHNIS	VIII
1. Ausgangslage, Projektziele und Vorgehensweise	I
2. Die fortgesetzte soziale Spaltung der Großstädte	20
3. Die Veränderung von Governancestrukturen durch die soziale Stadtentwicklung und eine Soziale Stadtpolitik	41
4. Ansätze Sozialer Stadtpolitik in Dortmund (Fallstudie I)	65
5. Ansätze Sozialer Stadtpolitik in Bremen (Fallstudie II)	153
6. Ansätze Sozialer Stadtpolitik in Nürnberg (Fallstudie III)	239
7. Über die Herausbildung einer Sozialen Stadtpolitik - Dortmund, Bremen und Nürnberg im Großstädtevergleich	329
8. Fazit: Neue Perspektiven für eine Soziale Stadtpolitik und den lokalen Sozialstaat (Zusammenfassung und Schlussfolgerungen)	383
LITERATURVERZEICHNIS	396
ANHANG	418
Dokumentation: Programm der Tagung „Lokale Strategien gegen Armut – Dortmund, Bremen und Nürnberg im Vergleich“ am 10. Mai 2012 in Bremen	

	INHALTSVERZEICHNIS	VI
1.	AUSGANGSLAGE, PROJEKTZIELE UND VORGEHENSWEISE	I
1.1.	Gesellschaftliche Polarisierung und die soziale Spaltung in deutschen Großstädten	I
1.2.	Impulse für die Veränderung von Governancestrukturen im Mehrebenen-Sozialstaat	5
1.3.	Soziale Stadtpolitik und Armutsprävention – Setzt sich ein neuer lokaler Politiktyp und Governancemodus durch?	12
1.4.	Operationalisierung der Untersuchung	15
2.	DIE FORTGESETZTE SOZIALE SPALTUNG DER GROßSTÄDTE	20
2.1.	Die Zunahme sozialer Ungleichheit, von prekärem Wohlstand und von Armut	20
2.2.	Soziale Spaltung und die urbane Renaissance der Großstädte	26
2.3.	Sozialberichterstattung und Diagnosekonzepte sozialer Spaltung und Teilhabe, von Armut und Ausgrenzung	36
3.	DER WANDEL VON GOVERNANCESTRUKTUREN: SOZIALE STADTENTWICKLUNG UND SOZIALE STADTPOLITIK	41
3.1.	Soziale Stadtentwicklungsprogramme und Ansätze lokaler Armutsprävention	41
3.2.	Lokale Entwicklungspfade und Strategien für bessere Teilhabechancen und eine wirksame Armutsprävention	44
3.3.	Wandel lokaler Governancestrukturen und die mögliche Herausbildung einer Sozialen Stadtpolitik in deutschen Großstädten	61
4.	DIE ANSÄTZE SOZIALER STADTPOLITIK IN DORTMUND (FALLSTUDIE I)	65
4.1.	Stadtporträt und sozioökonomische Entwicklung	65
4.2.	Analyse sozialer Stadtpolitik	81
4.3.	Stadtteilporträt	117
4.4.	Analyse sozialer Stadtteilentwicklung	128

5.	DIE ANSÄTZE SOZIALER STADTPOLITIK IN BREMEN (FALLSTUDIE II)	153
5.1.	Stadtporträt und sozioökonomische Entwicklung	153
5.2.	Analyse sozialer Stadtpolitik	169
5.3.	Stadtteilporträt	208
5.4.	Analyse sozialer Stadtteilentwicklung	219
6.	DIE ANSÄTZE SOZIALER STADTPOLITIK IN NÜRNBERG (FALLSTUDIE III)	239
6.1.	Stadtporträt und sozioökonomische Entwicklung	239
6.2.	Analyse sozialer Stadtpolitik	256
6.3.	Stadtteilporträt	304
6.4.	Analyse sozialer Stadtteilentwicklung	312
7.	ÜBER DIE HERAUSBILDUNG EINER SOZIALEN STADTPOLITIK IN DEN GROßSTÄDTEN – DORTMUND, BREMEN UND NÜRNBERG IM VERGLEICH	329
7.1.	Stadtporträts und sozioökonomische Entwicklung	329
7.2.	Zentrale Strategien und Akteure sozialer Stadtpolitik	337
7.3.	Die untersuchten Stadtteile mit einem besonderen Entwicklungsbedarf	348
7.4.	Merkmale und Wirkungsweise Sozialer Stadtpolitik: Zwischenbilanz und Perspektiven	359
8.	NEUE PERSPEKTIVEN FÜR EINE SOZIALE STADTPOLITIK UND DEN LOKALEN SOZIALSTAAT (ZUSAMMENFASSUNG UND SCHLUSSFOLGERUNGEN)	383
8.1.	Soziale Spaltung, Armutsprävention und Chancengerechtigkeit als politische Herausforderungen der Großstädte	383
8.2.	Ansätze Soz. Stadtpol. in Dortmund, Bremen und Nürnberg	385
8.3.	Die Schlüsselfunktion sozialer Stadtteilentwicklung und einer familien- und kindbezogenen Armutsprävention	388
8.4.	Ambivalente staatliche Rahmenbedingungen: Soziale Stadtpolitik im Mehrebenen-Sozialstaat	390
8.5.	Soziale Stadtpolitik: Veränderter Steuerungsmodus und neue Teilhabechancen trotz restriktiver Rahmenbedingungen	393
	LITERATURVERZEICHNIS	396
	ANHANG	418

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1:	Untersuchungsdesign	17
Abbildung 2:	Drei Typen großstädtischer Entwicklung	28
Abbildung 3:	Kurzdarstellung der Dortmunder Stadtgeschichte	65
Abbildung 4:	Anzahl der Industriebeschäftigten in Tausend nach Branchen des „Dortmunder Dreiklangs“	67
Abbildung 5:	Dortmunder Stadtbezirke	70
Abbildung 6:	Kommunalwahlergebnisse in Dortmund seit 1994	71
Abbildung 7:	Clusteranalyse der Dortmunder Sozialräume	85
Abbildung 8:	Darstellung der Koordination des Aktionsplanes im Stadtbezirk	86
Abbildung 9:	Struktur des Regionalen Bildungsbüros	88
Abbildung 10:	Projektübersicht URBAN II	95
Abbildung 11:	Leistungs- u. Strukturbereiche eines Familienzentrums	107
Abbildung 12:	Ganztagsausbau Dortmund	110
Abbildung 13:	Stadtplanausschnitt Dortmund Nordmarkt	117
Abbildung 14:	Unterteilung des Nordmarktquartiers	124
Abbildung 15:	Kleinraumanalyse Nordmarkt	125
Abbildung 16:	Sozialräumliche Verortung der Akteure im Nordmarkt	127
Abbildung 17:	Lokale Akteure der Armutsprävention im Bereich Kinder/Familien	138
Abbildung 18:	Außerschulische Partner der Grundschule	147
Abbildung 19:	Bildungskette im Hannibal- u. Brunnenstraßenviertel	151
Abbildung 20:	Vernetzung in Hannibal- u. Brunnenstraßenviertel	152
Abbildung 21:	Kurzdarstellung der Bremer Stadtgeschichte	153
Abbildung 22:	Entwicklung der Schulden des Landes Bremen	157
Abbildung 23:	Stadtteile Bremens	159
Abbildung 24:	Bürgerschaftswahlen in Bremen seit 1999	160
Abbildung 25:	Wahlergebnisse in Großsiedlungen Bremens seit 1980	166
Abbildung 26:	Kumulative Armuts- u. Wohlstandseffekte in Bremen	172
Abbildung 27:	Übergeordnete Ziele der Programme WiN u. Soziale Stadt	182
Abbildung 28:	Bremisches Handlungskonzept Kinderschutz u. Prävention	192
Abbildung 29:	Sozialzentren in Bremen	206
Abbildung 30:	Stadtplanausschnitt Huchting	209
Abbildung 31:	Wahlergebnisse Huchting bei Bürgerschaftswahlen	212
Abbildung 32:	Kleinräumige Verteilung von Kinderarmut in Huchting	215
Abbildung 33:	Akteure der Kinds- u. familienbezogenen Armutsprävention	218

Abbildung 34:	Lokale Akteure der Armutsprävention im Bereich Kinder/Familien	226
Abbildung 35:	Akteure des Quartiersbildungszentrums Robinsboje	236
Abbildung 36:	Kurzdarstellung der Nürnberger Stadtgeschichte	239
Abbildung 37:	Ratsverfassung Nürnbergs um 1500	244
Abbildung 38:	Ergebnisse der Kommunalwahlen in Nürnberg seit 1990	246
Abbildung 39:	Bürgerversammlungsgebiete Nürnbergs	247
Abbildung 40:	Sozialräumliche Typisierung der statistischen Bezirke Nürnbergs	260
Abbildung 41:	Koordinierende Kinderschutzstelle Nürnberg	265
Abbildung 42:	Aktuelle Programmgebiete der „Sozialen Stadt“	271
Abbildung 43:	Stadtplanausschnitt Gostenhof/Bärenschanze/ Galgenh./Steinb.	305
Abbildung 44:	Lokale Akteure der Armutsprävention im Bereich Kinder/Familien	322

TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1:	Armutsgefährdungsquoten ausgewählter dt. Großstädte	34
Tabelle 2:	Vergleich soz. Frühwarnsysteme u. frühe Hilfen	48
Tabelle 3:	Indikatoren u. Werte im Bereich Demografie u. Haushalt	73
Tabelle 4:	Indikatoren u. Werte im Bereich Wirtschaft u. Beschäftigung	75
Tabelle 5:	Indikatoren u. Werte im Bereich soz. Integration	77
Tabelle 6:	Indikatoren u. Werte im Bereich kommunaler Aufg.	78
Tabelle 7:	Ansätze familien- u. kindbezogener Armutsprävention	102
Tabelle 8:	Personalschlüssel in Kindertageseinrichtungen	108
Tabelle 9:	Sozioökon. Indikatoren des Quartiers Nordmarkt	122
Tabelle 10:	Indikatoren u. Werte im Bereich Demografie u. Haushalt	162
Tabelle 11:	Indikatoren u. Werte im Bereich Wirtschaft u. Beschäftigung	164
Tabelle 12:	Indikatoren u. Werte im Bereich soz. Integration	165
Tabelle 13:	Indikatoren u. Werte im Bereich kommunaler Aufg.	167
Tabelle 14:	Systematisierung bestehender u. geplanter Bremer Quartierszentren	188
Tabelle 15:	Ansätze familien- u. kindbezogener Armuts- prävention	191

Tabelle 16:	Sozioökon. Indikatoren des Quartiers Huchting	213
Tabelle 17:	Kleinraumanalyse Huchting	216
Tabelle 18:	Indikatoren u. Werte im Bereich Demografie u. Haushalt	249
Tabelle 19:	Indikatoren u. Werte im Bereich Wirtschaft u. Beschäftigung	252
Tabelle 20:	Indikatoren u. Werte im Bereich soz. Integration	253
Tabelle 21:	Indikatoren u. Werte im Bereich kommunaler Aufg.	255
Tabelle 22:	Kristallisationsorte in benachteiligten Ortsteilen Nürnbergs	286
Tabelle 23:	Ansätze familien- u. kindbez. Armutsprävention	287
Tabelle 24:	Krippenversorgungsquote in soz. benachteiligten Quartieren	290
Tabelle 25:	Kindergartenversorgungsquote in soz. benachteiligten Quartieren	293
Tabelle 26:	Hortversorgungsquote in soz. benachteiligten Quartieren	300
Tabelle 27:	Sozioökon. Indikatoren der Untersuchungsquartiere	309
Tabelle 28:	Akteure der kinds- u. familienbez. Armutsprävention	311
Tabelle 29:	Stadtteilkoordination in Gostenh., Galgenh./Steinb.	313
Tabelle 30:	Maßnahmen der „sozialen Stadt“ in Galgenh./Steinb.	319
Tabelle 31:	Familienzentrum Reutersbrunnen	325
Tabelle 32:	Förder- u. Unterstützungsstrukturen in Nürnberger Grundschulen	327
Tabelle 33:	Vergleich der Analysemerkmale zu Demografie u. Haushalt	332
Tabelle 34:	Vergleich der Analysemerkmale zu Wirtschaft u. Beschäftigung	333
Tabelle 35:	Vergleich der Analysemerkmale zur soz. Integration	334
Tabelle 36:	Vergleich der Analysemerkmale zu Kindertagesbetreuung/Schule	335
Tabelle 37:	Zentrale Akteure u. Strategien der Sozialen Stadtpolitik auf gesamtstädtischer Ebene	336
Tabelle 38:	Strategien der Armutsbekämpfung u. Stadtteilentwicklung auf gesamtstädtischer Ebene	342
Tabelle 39:	Strategien der kindbezogenen Armutsprävention auf esamtstädtischer Ebene	347
Tabelle 40:	Sozioökon. Rahmenbedingungen in den Ortsteilen	349
Tabelle 41:	Akteurskonstellationen in ausgewählten sozial benachteiligten Stadt- und Ortsteilen	351
Tabelle 42:	Örtliche Leistungsprofile	355

1. Ausgangslage, Projektziele und Vorgehensweise¹

1.1. Gesellschaftliche Polarisierung und die soziale Spaltung in deutschen Großstädten

Seit dem Beginn der 1990er Jahre wird unter Stadtplanern, Stadtsoziologen und Architekten sowie in der lokalen Politikforschung über die Krise der (sozialen) Stadt und den Verlust von Urbanität als Folge eines seit langem zu beobachtenden Auflösungsprozesses der überschaubaren, kompakten stadträumlichen Strukturen diskutiert. Konstatiert werden die schwindende Attraktivität der Innenstädte und der Bedeutungsschwund der Kernstadt gegenüber der Region. Die Stadt werde verlandschaftet, die Landschaft verstädert. In der neuen Zwischenstadt drohe der Verfall öffentlichen Lebens und der Stadtdiskurse. Die Zweiteilung der Stadtgesellschaft führe zu einer internationalisierten und einer lokalen Welt (Wilhelm 2002: 15). Die großen Städte seien Brennpunkte des sozialen Wandels, seine Motoren und seine Opfer. Der Wandel räumlicher Strukturen sei kein automatischer Reflex des sozialen Wandels sondern eine Mischung aus überlokaler Determination und lokaler Filterwirkung (Häußermann, Siebel 1995: 91 u. 97).

Die soziale Polarisierung bzw. Desintegration und Integration einer Stadtgesellschaft lässt sich mit den stadtsoziologischen Konzepten der sozialen Segregation und der Residualisierung analysieren. Unter *sozialer Segregation* wird die räumliche Distanz zwischen den sozialen Teilgruppen in einer Stadt oder Region verstanden. *Residualisierung* meint die zunehmende Konzentration von wirtschaftlichen und sozialen Problemen in bestimmten Quartieren, wodurch sich der Abstand zur sozialen Situation der übrigen Stadt vergrößert. (Aehnelt, Göbel, Gornig, Häußermann 2009). Soziale Segregation bildet demnach die sozialen und kulturellen Ungleichheiten in den Städten ab. Die negativen Folgen bestehen in dem verringerten sozialen Zusammenhalt der Städte und in einer Verminderung der Lebenschancen der segregierten Gruppen. Residualisierung beschreibt den Trend, dass sich die sozialen Probleme und prekären Lebenslagen in den Quartieren der so genannten benachteiligten Stadtteile bzw. in den Stadtteilen „mit einem besonderen Entwicklungsbedarf“ konzentrieren.

¹ Der Projektantrag für das von der Arbeitnehmerkammer Bremen geförderte Forschungsprojekt „Stadtteilstrategien gegen Armut und Benachteiligung“ entstand unter Mitwirkung einer Arbeitsgruppe der FE Stadt und Region im IAW. Ein besonderer Dank für die kollegiale Zusammenarbeit und Unterstützung gilt Dr. Ulrike Baumheier (IAW) und Thomas Schwarzer (Arbeitnehmerkammer).

Stephan Krätke (1995: 158 u. 174). zeichnet das Bild der vielfach geteilten, fragmentierten Stadt, nämlich der Stadt des Luxus, der gentrifizierten Stadt („Y-uppisierung“), der mittelständischen Stadt, der Mieter-Stadt sowie der aufgegebenen Stadt. Die These von der Entzentralisierung der Stadt und einer polyzentrischen Stadtentwicklung gibt den Stadtteilen und der Region ein größeres Eigengewicht (Herrlyn 1998). Diese Bilder der inneren Differenzierung einer Stadtreion provozieren Fragen danach, welche Leitbilder, Konzepte und Strategien die Stadt- und Regionalentwicklung geprägt haben und inwieweit die Großstädte ihre Entwicklung selbst beeinflussen konnten.

Soziale Ungleichheit und Armut in der Großstadt kumulieren in bestimmten Stadt- und Ortsteilen sowie Wohnquartieren. Das Hauptproblem heutiger Desintegration und Armut besteht in der sozialen Ausgrenzung, die zu einer dauerhaften Bedrohung der sozialen Integration geworden ist. Ausgrenzung ist ein mehrdimensionaler Prozess (Häußermann 2003). Er beginnt in der Regel mit der Marginalisierung auf dem Arbeitsmarkt und setzt sich in sozialen und kulturellen Ausschluss um und wird durch räumliche Isolation verstärkt. Die Stabilität des Quartiers wird gefährdet, wenn abweichendes Verhalten zur dominanten Kultur wird, positive Rollenvorbilder fehlen, kleine und homogene Netzwerke zur Ausgrenzung beitragen, nur eine selektive Mobilität gegeben ist und die politische Repräsentation nicht mehr funktioniert. Mit anhaltender Dauer der sozialen Segregation bilden sich sozialräumliche Milieus, die selbst wieder Benachteiligungen und Probleme mit sich bringen. Die räumliche Konzentration von Benachteiligten mündet so in benachteiligende Quartiere, die Ausgrenzungsprozesse hervorrufen und verstärken.

Soziale Ausgrenzung im Stadtteil geht mit ungleichen Teilhabechancen am gesellschaftlichen und politischen Leben einher. Die politische Wahlbeteiligung zwischen bürgerlich geprägten und den so genannten benachteiligten Stadtteilen variiert erheblich. Menschen mit einer niedrigeren Qualifikation artikulieren sich schwerer. Da die soziale Ausgrenzung auch eine ethnische Dimension aufweist, müssen die Anstrengungen zur Integration von Menschen mit einem Migrationshintergrund verstärkt werden. Menschen, die sich in prekären Lebenslagen befinden, müssen besondere Beteiligungsangebote erhalten. Kulturelle Teilhabe, Bürgerbeteiligung und lokale Demokratie müssen in den Stadtteilen ausgebaut und gestärkt werden (Prigge, von Rittern 2010).

Zur Analyse des sozialen Wandels in Stadtgesellschaften empfehlen Hartmut Häußermann und Jens Wurtzbacher (2005), nicht bei der Gegenüberstellung von Tendenzen der Integration und Desintegration zu verharren, sondern auch die Chancen integrativer Gegenstrategien zu thematisieren. Obwohl die Städte

heute in die lokale Ebene des politischen Mehrebenensystems eingebunden sind, verfügen sie ihrer Meinung nach über lokale Handlungsspielräume, mit der sie Armut und soziale Marginalisierung in Stadtquartieren bekämpfen und für eine soziale Politik der Reintegration eintreten können. Mit unserem Forschungsprojekt „Stadtteilstrategien gegen Armut und Benachteiligung“ möchten wir einen empirisch fundierten Beitrag dazu liefern, wie deutsche Großstädte mit diesen *sozialen Herausforderungen* umgehen.

Zur weiteren Entwicklung der großen Städte in Deutschland werden aus dem Bereich der Sozialwissenschaften durchaus unterschiedliche Einschätzungen verkündet und Erwartungen kommuniziert. So war die „neue“ Attraktivität großer Städte Gegenstand eines Projektes der Ressortforschung des Bundes, das vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Ressortforschung (BBSR 2012) entwickelt und durchgeführt wurde. In einer Reihe deutscher Städte, so wird berichtet, zeichne sich seit mehreren Jahren eine positive Bevölkerungsentwicklung ab, bei einem gleichzeitigen Rückgang von Suburbanisierungstendenzen. Diese Entwicklung habe in Fachkreisen eine Re-Urbanisierungsdebatte ausgelöst und gebe den Hoffnungen Nahrung, dass eine neue Urbanität in den großen Städten möglich werde. Nach dem Untertitel dieser Publikation konzentriert sich diese Betrachtung auf die ökonomischen, demografischen und kulturellen Aspekte dieser Entwicklung, klammert aber die Ausprägungen sozialer Desintegration weitgehend aus. Angenommen wird des Weiteren, dass sich eine Attraktivitätssteigerung der Großstädte durch die Stadtpolitik und Stadtplanung beeinflussen lasse. In der Publikation wird über die an dem Projekt beteiligten wachsenden Städte berichtet, wie diese ihre Attraktivität durch stadtentwicklungspolitische Initiativen zur Standortentwicklung, Entwicklung der Wohnungsmärkte und des Städtebaus sowie der Flächenentwicklung verbessert haben.

Im Kontrast dazu meint Walter Hanesch (2011), dass die Städte durch den anhaltenden wirtschaftlichen und sozialen Wandel vor grundlegend neuen Herausforderungen stehen. Insbesondere durch die Zunahme sozialer Ungleichheit und Armut sowie durch die Veränderung politisch-fiskalischer Rahmenbedingungen erwartet er eher eine Situation der strukturellen Überforderung für die Kommunen. Der lokale Sozialstaat stehe einmal mehr vor einer neuen Belastungsprobe. Für ihn stellt sich die Frage, ob und wie unter diesen Bedingungen und Herausforderungen eine sozial ausgewogene Stadtentwicklung sichergestellt und der soziale Zusammenhalt der Städte aufrechterhalten werden kann. Angesichts der neuen Problemkonturen seien vor allem die Stadtentwicklungspolitik *und* die Sozialpolitik im weiteren Sinne gefordert, geeignete sozialintegrative Lösungsansätze zu entwickeln.

Fraglich ist, ob und inwieweit die These von der neuen Attraktivität, der Reurbanisierung, Renaissance oder Wiederkehr der großen Städte mit den Befunden zur sozialen Spaltung und zur Zunahme sozialer Ungleichheit konfrontieren. Es geht um eine Antwort auf die Frage, ob und inwieweit sich beide Erklärungsansätze großstädtischer Entwicklung miteinander vereinbaren lassen.

Nachgewiesen ist bisher, dass die soziale Polarisierung der Lebensbedingungen in den deutschen Großstädten durch mehrere Trends seit dem Jahr 2000 zugenommen hat (Prigge, Schwarzer 2007a; Häußermann, Läßle, Siebel 2008; Senat Bremen 2009). Mit den Arbeitsmarktreformen der rot-grünen Bundesregierung wurden atypische Beschäftigungsformen (befristete Arbeitsverträge, geringfügige Erwerbsarbeit, Leiharbeit) erleichtert. Die Folge ist die Ausweitung prekärer Arbeitsverhältnisse. Die Polarisierung der Einkommen aus Arbeit und Vermögen hat sich fortgesetzt. Deutschland weist im Vergleich der EU-15-Staaten seit 2000 die für Arbeitnehmer ungünstigste Entwicklung der Lohnquote aus. Hinzu kommen soziale Integrationsprobleme in Folge der Wanderung von 500.000 Einwohnern von Ost- nach Westdeutschland und der Eingliederung von Russlanddeutschen. Offenkundig wurde, dass die soziale Integration großer Teile der Migrationsbevölkerung in den Städten Westdeutschlands vernachlässigt wurde. Gleichzeitig zeigt das deutsche, föderal organisierte Bildungssystem nach internationalen Vergleichen (PISA-Studien) erhebliche Schwächen bei der Leistung sowie bei der sozialen Integration von Schülern aus benachteiligten Lebenslagen. Zudem stehen unzureichende Angebote frühkindlicher Bildung (Kindergruppen, Kindergärten) in den westdeutschen Großstädten einer größeren Erwerbstätigkeit von Frauen und einer stärkeren Förderung von Kindern noch entgegen. Der dritte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung (2008) wies bereits aus, dass die Armutsquote nach EU-Maßstäben für Deutschland auf 18 % (zum Vergleich Bremen: 19,7 %) gestiegen ist. Durch den Rückzug des Bundes aus dem sozialen Wohnungsbau wird zudem preiswerter Wohnraum für die unterprivilegierten Gruppen knapp. Diese sind dann auf den Wohnraum in den Stadtteilen mit ungünstigeren Lebensbedingungen verwiesen, der noch erträgliche Mieten und Preise bietet (Prigge, von Rittern 2010: 62).

1.2. Impulse für die Veränderung von Governancestrukturen im Mehrebenen-Sozialstaat

Die zunehmende soziale Spaltung der Großstädte hat zu vielfältigen Reaktionen der politischen Akteure auf der lokalen, regionalen, nationalen und europäischen Ebene des heutigen Mehrebenen-Sozialstaats geführt, ohne dass diese Initiativen bisher einen durchschlagenden Erfolg zu verzeichnen hätten. Trotzdem bleibt die Frage zu beantworten, ob durch diese Initiativen nicht eine Veränderung von Governancestrukturen in der sozialen Stadtentwicklung angestoßen wurde, die sich im Zusammenspiel mit anderen Kräften und Initiativen für die Herausbildung einer Sozialen Stadtpolitik als nützlich erweisen könnten. Im Hinblick auf veränderte, neue Governancestrukturen sozialer Stadtentwicklung sind in dem Kontext die fachwissenschaftlichen und politischen Diskurse zu Fragen der Sozialpolitik, der Stadt- und Regionalsoziologie, der lokalen Politikforschung und des Local, City und Urban sowie Regional Governance (Hill 2005) von besonderem Interesse. Diese Governancediskurse verlaufen nicht trennscharf und sind keine abgeschlossenen Veranstaltungen. Neuere Entwicklungen und Debatten über die Governance der Sozialpolitik, zu integrierter Stadtentwicklung und über die Governance von Schulen und der Bildungspolitik (Altrichter, Brüsemeister, Wissinger 2007) deuten bereits wieder Erweiterungen und neue Horizonte an.

Der verstärkte Gebrauch des Governancekonzeptes in den Fachwissenschaften und die Ausbreitung neuer Governanceformen in der Politik ist durch die Internationalisierung von Politik und Wissenschaft besonders befördert worden. So wird mittlerweile die soziale Kohäsionspolitik (BBR 2009), die „Stadtpolitik“ (Häußermann, Läßle, Siebel 2008) und die „Soziale Stadtpolitik“ (Güntner 2007) als ein Politikfeld bzw. eine Programmfamilie beschrieben, deren Diskurse, Netzwerke und Institutionen sich über mehrere staatliche Ebenen verteilen. Ausgangspunkt dafür ist die Krise der europäischen Stadt bzw. die fortdauernde innere Spaltung der Städte. Mit den stadtpolitischen Förderprogrammen und Politikansätzen könne aber Armut und soziale Ausgrenzung nicht ursächlich bekämpft werden, sondern diese Governancestrukturen würden vielmehr als Programme zweiter und dritter Wahl eher weitere Ausgrenzung verhindern und die Folgen der Armut und sozialen Spaltung bearbeiten, ohne diese überwinden zu können (Güntner 2007).

In den Debatten zur „Sozialen Stadt“ haben sich in Deutschland zwei Diskurslinien gekreuzt. Zum einen ist es die kritische stadtsoziologische Forschung über Armut und soziale Ausgrenzung und eine zunehmende Spaltung der Städte.

Zum anderen war es die Frage nach der Handlungs- und Politikfähigkeit des lokalen Sozialstaats. Die gut begründete These von der Abwärtsspirale benachteiligter Quartiere und die Befunde über neue Formen sozialer Ausgrenzung mit Bildung einer neuen Unterklasse verdeutlichten, wie die soziale Segregation zur Krise der sozialen Stadt führen konnte (Güntner 2007: 128 ff.). Der überforderte kommunale Sozialstaat musste daraufhin in seinem Bemühen um soziale Integration entlastet und unterstützt werden. So wurde bereits frühzeitig festgestellt, dass *Integrierte Lösungsansätze sowohl zwischen sektoralen Politikbereichen als auch zwischen gebietskörperschaftlichen Politikebenen* in der wissenschaftlichen Literatur und der politischen Praxis ein zunehmendes Interesse finden und weiter finden werden (Blanke, Benzler 1991: 25).

Im Bereich der Stadtplanung und Stadterneuerung wurden ähnliche Ansätze diskutiert, die allerdings auf der Stadtteilebene ansetzten. Thematisiert wurden die Rolle intermediärer Organisationen in der Stadtteil- und Quartiersentwicklung sowie die Herausbildung kooperativer Planungsansätze. Klaus Selle (1994:36) stellte heraus, dass Quartiersentwicklung als soziale Aufgabe zu begreifen sei und im Unterschied zu traditioneller, baulich orientierter Stadterneuerung veränderte Arbeitsweisen und Organisationsformen erforderlich mache. Das bedinge die Integration verschiedener bislang getrennter Handlungsfelder sowie deren Ausrichtung auf die Ebene der städtischen Quartiere („Territorialisierung“). Das Bemühen um Kooperation müsse den Staat, die Gemeinden, gesellschaftliche Organisationen und freie Träger einschließen. Des Weiteren sollen die dort lebenden Menschen als Betroffene direkt beteiligt werden. Diese Strategien seien integrativ, kooperativ und aktivierend zugleich.

Stadtteil- und Quartiersentwicklung vollzieht sich in einem sozialen Raum, der in vielfältiger Weise strukturiert ist und von den örtlichen Akteuren gedeutet und ausgefüllt werden kann. Die durchgängige Aufnahme der Raummetapher in unterschiedliche Felder der sozialen Arbeit steht für die Möglichkeit der Modernisierung von Organisation und Methoden, und zwar sowohl auf der Steuerungsebene als auch in der professionellen Tätigkeit. Seit dem Ende der 1990er Jahre geht es in der sozialpolitischen, sozialpädagogischen, schulorganisatorischen und sozialplanerischen Auseinandersetzung um die Neuordnung des Räumlichen. Allerdings weist die vornehmlich auf die Neuorganisation sozialer Arbeit zielende Sozialraumorientierung nur vage und unsystematische Bezüge zum parallel stattfindenden Raumdiskurs in der Stadt-, Regionalsoziologie, der Ökonomie, Architektur oder Sozialpolitik auf (Reutlinger 2009: 17). Nach Martina Löw (2001: 151). ginge es nicht darum, Raum als relationale Anordnung über das Lageverhältnis zu bestimmen, sondern gefragt werden müsste, wer was anzuordnen vermag und wie

Räume entstehen, sich verflüchtigen, materialisieren und verändern. In diesem Veränderungsprozess des sozialen Raumes müssen die Akteure sich behaupten, wenn sie es denn können.

Simon Güntner (2007) thematisiert den Wandel der Governancestrukturen im Feld der Sozialen Stadtpolitik. Er bezieht sich auf die seit den 1980er Jahren entstandenen, auf die Städte bezogenen Politikprogramme der „*Sozialen Stadtpolitik*“ (Güntner 2007). Er benutzt den Begriff für die auf die Stärkung des sozialen Zusammenhalts in den Städten gerichteten Politikansätze der verschiedenen staatlichen Ebenen, wie z.B. der sozialen Stadtentwicklung, der sozial engagierten Quartierspolitik, der sozialen Stadterneuerung und nicht zuletzt der Politiken, die sich der Vorstellung von einer „Sozialen Stadt“ verpflichtet sehen (Hanesch 1997). Simon Güntner (2007: 10) sieht in diesen Politikansätzen eine Programmfamilie, die auf die Krise der europäischen Stadt und die „innere Spaltung der Städte“ reagiert. Die Programme setzen auf integrierte Handlungsansätze und verbinden materielle mit prozeduralen Zielsetzungen. Typisch für ihren Ansatz sei die Installierung des sog. Quartiersmanagements, verbunden mit dem Aufbau lokaler Aktionsnetzwerke. Diese Programme könnten aber nicht den Anspruch erheben, Armut und soziale Exklusion ursächlich zu bekämpfen.

Unter Bezug auf unsere Untersuchung über die soziale Stadtentwicklungspolitik im Mehrebenen-Sozialstaat und über die aktuellen Herausforderungen und möglichen Strategien Sozialer Stadtpolitik am Beispiel von Bremen (Prigge, von Rittern 2010, 23 ff. u. 56 ff.) kann im Folgenden ein Überblick über die politischen Programme und Diskurse gegeben werden, die wesentliche Impulse für die soziale Stadtentwicklung und einen veränderten Governancemodus der Stadtpolitik gegeben haben:

Lokale Armutsbekämpfungsprogramme

Bei der Entwicklung neuer sozialpolitischer Strategien kommt der kommunalen Armutspolitik „als Sozialstaat in Reserve“ und einer Armutsberichterstattung als Instrument der Aufklärung eine hohe Bedeutung zu (Hanesch 1995). Pionierarbeit für eine soziale Stadtentwicklungspolitik und Armutsbekämpfung wurde in einigen Bundesländern und Städten wie z. B. Hamburg, München und Bremen sowie Nordrhein-Westfalen und Hessen geleistet. Monika Alisch und Jens P. Dangschat (1998) haben frühzeitig die Armut in der relativ reichen Stadt Hamburg analysiert und Programme zur Armutsbekämpfung vorgeschlagen. Mit einem Konzept zur „Solidarischen Stadt“ wollten sie die klassische zielgruppenorientierte Anlage lokaler Sozialpolitik überwinden und einer politikfeldübergreifenden sozialen Stadt- und Quartiersentwicklung den Weg ebnen.

Die implizite Stadtpolitik der EU

Die Kommunalpolitik zählt zwar nicht zum formalen Aufgabenkatalog der EU-Kommission, weil Versuche, die Stadtpolitik oder Kommunalpolitik explizit in die EU-Verträge aufzunehmen, gescheitert sind. Da die lokale Ebene für die Umsetzung der EU-Politik aber unverzichtbar ist und die Städte und Regionen an der Entwicklung der EU-Politik zu beteiligen sind, kann von einer impliziten Stadtpolitik der EU gesprochen werden. Das zeigt sich, indem die EU über den Umweg der Regulierung relevanter Fachpolitiken wie der Wettbewerbspolitik, der Umwelt-, Energie- und Verkehrspolitik sowie durch Regelungen zur Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergaberichtlinien) und der Beihilfen für städtische Betriebe in die lokale Politikebene eingreift. Daneben hat die EU-Kommission seit den 1990er Jahren immer wieder in Mitteilungen und Förderprogrammen der Regional- und Kohäsionspolitik den Versuch unternommen, eine städtepolitische Linie zu etablieren. Allerdings besteht weiterhin die Gefahr, dass die EU die implizite Stadtpolitik ihrer Wettbewerbspolitik unterordnet (Zimmermann 2008: 82 ff.).

Das deutsche Programm „Stadtteile mit einem besonderen Entwicklungsbedarf – Die Soziale Stadt“

Den Startpunkt für eine nationale Stadtentwicklungspolitik in Deutschland markiert das 1999 aufgelegte Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit einem besonderen Entwicklungsbedarf – Die Soziale Stadt“. In die Entwicklung des Programms wurden die in anderen EU-Staaten mit einer nationalen Stadtentwicklungspolitik gesammelten Erfahrungen sowie entsprechende Ansätze in den deutschen Bundesländern einbezogen. Als besondere Merkmale des Programms werden genannt:

- Konzentration auf die Stadt- und Ortsteile mit besonderem Entwicklungsbedarf,
- Entwicklung der Quartiere in den Bereichen Mitwirkung der Bürger, lokale Ökonomie, Quartierszentren, Wohnen und Infrastruktur,
- fachübergreifende Umsetzung des Programms,
- Nutzung der rechtlichen Instrumente für den Städtebau und das Wohnungswesen,
- komplexer Einsatz öffentlicher Mittel unter Beteiligung von Bund, Ländern und Gemeinden sowie der EU,
- organisierter Erfahrungsaustausch und Begleitforschung durch das Deutsche Institut für Urbanistik.

Die Evaluationsforschung kam im Wesentlichen zu folgenden Ergebnissen: Das Programm treffe auf eine Problemlage, die in vielen Städten als dringlich angesehen werde und für die es vorher kein geeignetes Instrumentarium gab. Aufgrund der ausschließlich *quartiersbezogenen* Maßnahmen konnte jedoch keine grundlegende 'Wende' in der Quartiersentwicklung eingeleitet werden. Dennoch könnten quartiersorientierte Maßnahmen zu einer Stabilisierung der Situation und zur Vermeidung bzw. zur Entschärfung von Konflikten beitragen. Das Programm „Die Soziale Stadt“ habe Impulse für die Entwicklung *neuer Steuerungsformen* im Bereich der Stadtentwicklung ausgelöst. Innovative Impulse seien vom Programm insbesondere auf die Kooperation zwischen Ressorts bzw. Ämtern ausgegangen und auch Akteure außerhalb der Verwaltung konnten in Entscheidungsprozesse eingebunden werden. Vor allem habe sich die Einrichtung eines Quartiermanagements als unverzichtbares Element integrierter Stadtteilentwicklung erwiesen (Prigge, von Rittern 2010). Sehr problematisch ist nun, dass die derzeit regierende konservativ-liberale Bundesregierung beschlossen hat, das bewährte Programm in „Soziale Stadt – Investitionen im Quartier“ umzubenennen und erheblich zu kürzen, so dass für die Quartiersentwicklung in den Stadtteilen zukünftig vermutlich geringere Ressourcen zur Verfügung stehen und die dort so wichtigen Engagements reduziert werden dürften

Die Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt (Leipzig 2007)

Die Leipzig-Charta wurde während der deutschen EU-Präsidentschaft von einem informellen Treffen der Minister für Stadtentwicklung und territorialen Zusammenhalt am 24./25. Mai 2007 in Leipzig angenommen. Empfohlen wird, die *Ansätze integrierter Stadtentwicklungspolitik* stärker zu nutzen. Darunter wird die gleichzeitige und gerechte Berücksichtigung der für die Entwicklung von Städten relevanten Belange und Interessen verstanden. Integrierte Stadtentwicklungspolitik sei ein Prozess. In diesem Prozess komme es auf die Koordinierung zentraler städtischer Politikfelder in räumlicher, sachlicher und zeitlicher Hinsicht an. Die Einbeziehung der wirtschaftlichen Akteure, von zivilen Interessengruppen und der Öffentlichkeit sei unabdingbar. Integrierte Stadtentwicklungspolitik sei eine zentrale Voraussetzung für die Verwirklichung der europäischen Nachhaltigkeitsstrategie. Ihre Umsetzung sei eine Aufgabe von europäischer Dimension, in der jedoch die örtlichen Besonderheiten berücksichtigt und das Subsidiaritätsprinzip gewahrt werden müssten.

Ohne Zweifel ist die Leipzig Charta *das* zentrale Dokument in der politischen und wissenschaftlichen Debatte über eine integrierte Stadtentwicklungspolitik. Der Text enthält eine solide Analyse der Ausgangslage für eine europäische Stadtpoli-

tik und skizziert überzeugend die Grundkonzeption integrierter Stadtentwicklung. Allerdings bleibt die Leipzig Charta der ambivalenten, auf Wettbewerb und soziale Kohäsion ausgerichteten Lissabon-Strategie der EU verpflichtet. Nicht übersehen werden darf, dass es sich bei der Leipzig Charta lediglich um eine relativ unverbindliche politisch-programmatische Erklärung eines informellen Ministertreffens handelt, deren Umsetzung erst noch in den Städten und auf allen staatlichen Ebenen des werdenden europäischen Sozialstaats bewerkstelligt werden muss.

Die Aachener Erklärung des Deutschen Städtetags „Verantwortung der Städte für Bildung“ (2007)

Als eine der zentralen Herausforderungen nennt der von der Kultusministerkonferenz und dem Bundesministerium für Bildung und Forschung herausgegebene 3. Bildungsbericht (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2010) die zunehmende Kluft in den Bildungsverläufen von Kindern und Jugendlichen, die bestehende Bildungsangebote erfolgreich nutzen und jenen, bei denen sich Benachteiligungen eher kumulieren. Die unterschiedlichen Abschnitte einer Bildungsbiografie unterschieden sich nach Geschlecht, sozialer Herkunft und Migrationsstatus. Sie führen zu Disparitäten der Bildungsbeteiligung und damit zu Unterschieden in den Bildungs- und Lebenschancen. Eine zentrale Herausforderung bestehe darin, allen jungen Menschen über ein angemessenes Bildungsniveau die soziale und gesellschaftliche Teilhabe zu ermöglichen.

Die Vermittlung von Wissen und Können und die zielgerichtete pädagogische Förderung, Unterstützung und Betreuung müsse in allen Bildungsbereichen stärker aufeinander bezogen werden. Insbesondere übernehmen mit der Ausweitung von öffentlichen Bildungszeiten die Bildungseinrichtungen verstärkt Aufgaben, die traditionell Familien erfüllten. Allerdings würden Ganztagschulen bisher noch zu wenig angeboten und überwiegend in offener Form betrieben. Rückläufige Kinder- und Schülerzahlen dürften nicht für den Ressourcenzug genutzt werden. Bildung müsse bei Bund, Ländern und Gemeinden vielmehr eine dauerhaft hohe politische Priorität erhalten.

Auf diesen bildungspolitischen Handlungsbedarf hat der Deutsche Städtetag (2007) mit seinem Kongress „Bildung in der Stadt“ am 22./23.11.2007 in Aachen reagiert. Seitdem wird die Gestaltung kommunaler Bildungslandschaften als eine Aufgabe städtischer Politik angesehen. Nach der Aachener Erklärung wollen die Städte es nicht hinnehmen, dass die Bildungschancen in Deutschland in hohem Maße von der Herkunft und der ökonomischen Situation von Kindern und Jugendlichen abhängen. Das sei mit dem Anspruch auf demokratische Teilhabe und Chancengleichheit sowie einer leistungsfähigen Wirtschaft nicht vereinbar. Ein

ganzheitliches Bildungsverständnis dürfe als Grundlage aller Reformbemühungen nicht aus dem Blick geraten. Ausgangspunkt für Bildungsprozesse in den verschiedenen Lebensphasen sei die kommunale Ebene. Hier entscheide sich Erfolg oder Misserfolg von Bildung, würden die Grundlagen für berufliche Perspektiven, gesellschaftliche Teilhabe und die Zukunft einer Region gelegt. Die Städte würden mit ihren vielfältigen Einrichtungen die Bildungslandschaft prägen: Kindertagesstätten, Familienzentren, Einrichtungen der Kinder- und Jugendarbeit, Schulen, Volkshochschulen und zahlreiche Kultureinrichtungen seien Eckpfeiler der öffentlichen Infrastruktur in der Bildung (Aachener Erklärung des Deutschen Städtetags vom 22/23.11.2007).

Die Soziale Stadtpolitik als Programmfamilie und Governancemodus- Das Beispiel Bremen

Die Governancestructur und Wirkungsweise der als Soziale Stadtpolitik bezeichneten Programmfamilie wurde im Rahmen eines Forschungsprojektes für Bremen untersucht und wie folgt bilanziert (Prigge, von Rittern 2010: 212 ff.): „Die neue Rotgrüne Koalition erklärte nach ihrer Wahl im Jahre 2007 den sozialen Zusammenhalt und die Durchsetzung gleicher Teilhabechancen für alle Bürger zu einem neuen Schwerpunkt ihrer politischen Arbeit. Die *erste Phase* der neuen Sozialen Stadtpolitik war geprägt durch das Programm Sicherung und Prävention des Kindeswohls, weil hier nach dem Tod des kleinen Kevin eine sofortige politische „Krisenreaktion“ seitens des Senats erforderlich war. In *Phase zwei* wurden von den Fachressorts eigene Politikprogramme für die Soziale Stadtpolitik des Senats entwickelt. Die jetzt angelaufene *Phase drei* wird nun von Initiativen geprägt, welche die integrative und sozialräumliche Steuerung der Sozialen Stadtpolitik weiter entwickeln und verfeinern sollen. Mindestens folgende politische Programme können nach den Untersuchungen des Projektes zur neuen Sozialen Stadtpolitik in Bremen gerechnet werden:

- Sicherung und Prävention des Kindeswohl,
- Programm Wohnen in Nachbarschaften (WIN) – Die Soziale Stadt,
- Ausbau der Kindertagesbetreuung,
- Bremer Schulentwicklungsprogramm,
- Integrierte Stadtentwicklung und soziale Stadtteilentwicklung,
- Stärkung von Bürgerbeteiligung, Demokratie und Verantwortung in den Stadtteilen sowie eine
- Sozialberichterstattung über die Lebenslagen im Lande Bremen als neue Form der Steuerungsunterstützung.

Als Stärke des neuen Politikansatzes kann die umsichtige Konzept- und Strategieentwicklung, die Implementierung der Teilprogramme und die Etablierung eines noch entwicklungsfähigen integrativen Steuerungsmodus, der mit einem Interdependenzmanagement verbunden ist, angesehen werden. Schwächen und Probleme ergeben sich daraus, dass die einzelnen Teilprogramme einer unterschiedlichen politischen Logik und Zeitdynamik folgen. So wird das Schulentwicklungsprogramm auch von der CDU mitgetragen und ist in der Umsetzung auf einen Zeithorizont von 10 Jahren angelegt, während das lokale Programm WIN –Die Soziale Stadt bereits seit über 10 Jahren erfolgreich läuft, der Wirkungskreis aber noch ausgedehnt werden müsste. Insbesondere die sozialräumliche Wirkung der Teilprogramme muss noch überprüft, besser aufeinander abgestimmt und nachjustiert werden. Empfohlen wird die Weiterentwicklung der integrativen Steuerung und der sozialräumlichen Orientierung der Programme.

Chancen ergeben sich aus dem eingeleiteten Politikwechsel für eine größere soziale Integration der Stadtgesellschaft und für mehr Teilhabe der Bürger, wenn der Politikwechsel über einen mittel- bis langfristigen Zeithorizont Wirkung zu entfalten vermag. Realisiert werden könnten dann Governancereformen im Bereich der Kinderbetreuung, der frühkindlichen Bildung und im Schulsystem, der Stadt- und Stadtteilentwicklung sowie der lokalen Demokratie und Bürgerbeteiligung. Für Bremen ergäben sich daraus bessere Chancen, im Politikwettbewerb der Großstädte zu bestehen. Risiken und Gefahren können sich ergeben, wenn die längere Wirkungsperspektive der Programme zu Akzeptanzproblemen bei den Bürgern führt. Auch die Finanzlage Bremens und die Politik der schwarzgelben Bundesregierung könnten eine die Soziale Stadtpolitik störende Wirkung entfalten. Schließlich ist auch die Entwicklung des lokalen Arbeitsmarktes noch als schwierig einzuschätzen.“

1.3. Soziale Stadtpolitik – Setzt sich ein neuer Politiktyp und Governancemodus durch?

Für Simon Güntner dient der *Begriff der Stadtpolitik* der Ausweitung der Perspektive über den Rahmen der Kommunalpolitik hinaus auf sämtliche auf lokaler Ebene stattfindenden Politikprozesse (Heinelt 2004). Mit dem *Begriff der Sozialen Stadtpolitik* spricht er nicht die lokalen Politikprozesse in einem Politikfeld an, sondern er meint einen bestimmten Politiktypus im Sinne einer Programmfamilie (Güntner 2007, 36 ff.). Dieser Politiktypus sei lokal wirksam und beziehe sich auf Städte bzw. noch mehr: auf „benachteiligte Stadtteile“. Soziale Stadtpolitik ist für ihn daher auf ein bestimmtes Interaktionsfeld, nämlich auf die

benachteiligten Stadtteile gerichtet. Nicht die lokale Ebene sei für ihn entscheidend, sondern die Arenen, in denen das Policy-Making stattfindet. Dem Mehrebenen-Charakter der Politik entsprechend umfassen diese Politiknetzwerke die europäische Ebene ebenso wie die nationale, regionale, städtische und Stadtteil-Ebene. Bei der Institutionalisierung der Sozialen Stadtpolitik wären alle diese Ebenen und ihre wechselseitige Beeinflussung zu berücksichtigen (Prigge, von Rittern 2010, 35 ff.).

Die mit dem hier verwendeten *Begriff der Sozialen Stadtpolitik* gemeinte politische Programmfamilie ist im Unterschied zur lokalen Sozialpolitik ressortübergreifend angelegt, verknüpft mehrere Politikpfade miteinander und soll daher integrativ wirken. *Die so verstandene Soziale Stadtpolitik ist das Stadtentwicklungskonzept für die soziale Stadt.* Für Walter Hanesch (2011: 15) steht der lokale Sozialstaat durch soziale Spaltung und Armut in den Kommunen vor veränderten Herausforderungen und Rahmenbedingungen. Seiner Meinung nach geht der Handlungsauftrag der Kommunen als wesentlicher Akteur des lokalen Sozialstaats weit über die Sozialpolitik im engeren Sinne hinaus und umfasst die gesamte Palette kommunaler Aufgabenfelder wie etwa die Wirtschafts-, Arbeitsmarkt, die Bildungs-, die Gesundheits- und die Wohnungspolitik. In diesem Sinne stünden die Kommunen gegenwärtig vor der Aufgabe, den aktuellen Spaltungs-, Verarmungs- und Ausgrenzungstendenzen entgegen zu wirken.

Angesichts der Vielfalt an Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten sind in Planung und Umsetzung Partnerschaften zwischen den politischen Ebenen, den Verwaltungsbereichen, den Fachpolitiken und zwischen öffentlichen und privaten Akteuren gefordert. Derartige „*Lokale Programme für eine soziale Kohäsion in den (Groß-) Städten*“ seien bisher in Europa eher selten entwickelt worden und befänden sich demzufolge in einem experimentellen Stadium (Güntner 2009: 380 f.). Aus den wenigen vorliegenden Erfahrungen lasse sich jedoch ein Rahmenkonzept für eine lokale Kohäsionspolitik entwickeln, das nach Ansicht von Simon Güntner die folgenden Prämissen zu beachten hätte:

- Die lokale Regierung übernimmt die politische Führungsrolle durch eine Kohäsionsstrategie und verpflichtet alle Fachpolitiken auf dieses Ziel.
- Soziale Benachteiligung wird entschieden bekämpft, weil sie der wesentliche Grund für soziale Spannungen zwischen den Bevölkerungsgruppen darstellt.
- Die sozialen Spannungen und Sozialstrukturen werden regelmäßig beobachtet und öffentlichkeitswirksam ausgewertet (Sozialmonitoring).
- Soziales Verhalten in der städtischen Bürgerschaft wird gefördert und hervorgehoben, die Selbstverantwortung der Quartiere gestärkt.

- Integrierte Stadtentwicklungskonzepte verknüpfen die beteiligten Politikfelder und fördern die besonders benachteiligten Stadt- und Ortsteile sowie Wohnquartiere.
- Mit einem Diversitätsmanagement könne das Zusammenleben unterschiedlicher Kulturen verbessert werden.

Wie könnte nun unter den heutigen Bedingungen eine Soziale Stadtpolitik in einer deutschen Großstadt durchgesetzt und etabliert werden? Eine Soziale Stadtpolitik, die auf die Ziele der gesellschaftlichen, politischen und kulturellen Teilhabe aller Bürger setzt, bedarf der demokratischen Legitimation und einer wirksamen politischen und sozialintegrativen Steuerung. Sie müsste sich als ein Politikschwerpunkt bei den demokratischen Wahlen zu dem Kommunalparlament, der Oberbürgermeisterwahl bzw. bei der Regierungsbildung in den Stadtstaaten behaupten und sich anschließend als ein mehrheitsbildendes Hegemonialprojekt über mehrere Jahre etablieren können (Prigge, Schwarzer 2006). Dazu wäre ein Politikregime mit einem Interdependenzmanagement (Mayntz 1993) erforderlich, das mehrere Politikprogramme mit sozialintegrativer Wirkung verknüpft, einen politischen Lern- und Beteiligungsprozess der relevanten Akteure sicher stellt, immer wieder Beteiligungsangebote macht und für die notwendige Transparenz der Prozesse durch eine Sozialberichterstattung und Evaluation sorgt.

Bisher funktionieren die Politikfelder Stadtentwicklung und soziale Stadtteilentwicklung, lokale Sozialpolitik und kommunale Bildungspolitik eher Pfad bezogen. Eine systematische Kooperation der Politikfelder auf gesamtstädtischer Ebenen im Interesse sozialer Integration scheint eher Programm als Realität zu sein. Anzunehmen ist daher, dass eine auf die Verbesserung der Teilhabe- und Verwirklichungschancen in den Stadtteilen angelegte soziale Stadtteilentwicklung, die die politischen Teilprogramme der Sozialen Stadtpolitik mit sozialräumlicher Sensibilität verbindet, bisher nur in Ansätzen existiert. *Soziale Stadtteilentwicklung* als wesentlicher Teil der Sozialen Stadtpolitik müsste aber eine zentrale Aufgabe der Stadtpolitik sein oder werden. Die Voraussetzungen für die Entwicklung eines neuen Typus der Sozialen Stadtpolitik haben sich in den letzten Jahren verbessert, weil mit der kommunalen Sozialberichterstattung in allen deutschen Großstädten Analysen und Daten zu den Lebenslagen, der Armutsgefährdung und den Ausprägungen der sozialräumlichen Polarisierung vorliegen, die soziale Ausgrenzung durch Armut in der politischen Öffentlichkeit angekommen ist und nun stärker als zuvor gleiche Bildungschancen eingefordert

werden. Die zentrale Fragestellung des vorgeschlagenen Forschungsprojektes ist deshalb darauf gerichtet zu untersuchen,

- inwieweit sich die bisher wenig koordinierten Politikansätze zu einer Sozialen Stadtpolitik auf gesamtstädtischer Ebene entwickeln werden, die mehrere Politikpfade integriert und bessere Teilhabe und Verwirklichungschancen ermöglicht, und
- mit welchen sozialintegrativen Strategien und Programmen, Instrumenten, Maßnahmen und Projekten gegen Armut und Benachteiligung in den Stadtteilen und Wohnquartieren mit einem besonderen Entwicklungsbedarf vorgegangen wird.

1.4. Untersuchungsdesign und Operationalisierung

Unser Forschungsprojekt zu den Stadtteilstrategien gegen Armut und Benachteiligung stützt sich u.a. auf die Erfahrungen, die mit einer Reihe von Untersuchungen zum deutschen Großstädtensystem und zur sozialen Stadtentwicklung in der Forschungseinheit (FE) „Stadt und Region“ des Instituts Arbeit und Wirtschaft (IAW) der Universität Bremen gemacht wurden. Thematisch betrafen sie die Modernisierung der Stadtstaaten (1999), Demokratie und Verwaltung in den Bezirken der Großstädte (2001), die Großstadt als Bürgerkommune (2003), die vergleichende Untersuchung der Entwicklungsdynamik und Governancestrukturen der fünfzehn größten deutschen Städte (2006), die Lokale Sozialpolitik in Bremen und Hannover (2007), die Sozial-, Armuts- und Reichtumsberichterstattung (2008), eine Studie zur sozialen Funktion der Quartierszentren in der Stadtgemeinde Bremen (Prigge, Schröder 2010) und schließlich die Untersuchung der Strategien und Regelungsstrukturen für eine Soziale Stadtpolitik im Mehrebenen-Sozialstaat am Beispiel von Bremen (Prigge, von Rittern 2010).

Unsere Untersuchungen werden als Policy-Studie konzipiert und beruhen auf einem governanceanalytischen Vorgehen, dass wir besonders in den vergleichenden Untersuchungen über die Entwicklungsdynamik und Governancestrukturen der fünfzehn größten deutschen Städte (2006), die Lokale Sozialpolitik in Bremen und Hannover (2007) und schließlich die Untersuchung der Strategien und Regelungsstrukturen für eine Soziale Stadtpolitik im Mehrebenen-Sozialstaat am Beispiel von Bremen (2010) erprobt und weiter entwickelt haben. Mit dem Konzept können die Governancestrukturen großstädtischer Entwicklung und Politik unter der Einbeziehung der sozioökonomischen Entwicklung der Großstädte sowie der Einflüsse höherer staatlicher Ebenen näher beschrieben und analysiert werden (Prigge 2011). Das aktuelle Forschungsprojekt, über dessen Ergebnisse

wir hier berichten, bezieht sich auf die Stadtteilstrategien der Großstädte Dortmund, Bremen und Nürnberg gegen Armut und Benachteiligung (2011).

Dieses Untersuchungsvorhaben fokussieren wir auf die Entstehungsbedingungen, die Entscheidungsprozesse und die Implementierung der Programm- und Strategiefamilie der Sozialen Stadtpolitik in deutschen Großstädten. Unsere zentrale Hypothese, die wir mit Hilfe einer empirischen Untersuchung überprüfen wollen, besagt, dass sich mit der Sozialen Stadtpolitik und Armutsprävention in deutschen Großstädten wie Dortmund, Bremen und Nürnberg ein neuer Governancemodus und Politiktyp herausbildet und sich unter bestimmten Voraussetzungen durchsetzen kann!

Mit dem aktuellen Forschungsvorhaben zur Herausbildung einer Sozialen Stadtpolitik und von Stadtteilstrategien gegen Armut und Benachteiligung verfolgen wir das Ziel, Erkenntnisse darüber zu gewinnen

- wie die Großstädte Dortmund, Bremen und Nürnberg auf soziale Spaltung und Segregation sowie auf die Zunahme von sozialer Ungleichheit, von prekäreren Wohlstand und Armut reagieren.
- wie der politische Handlungsspielraum der Großstädte durch neue Politikansätze, Programme und Strategien auf gesamtstädtischer Ebene und in benachteiligten Stadt- und Ortsteilen genutzt wird und
- inwieweit spezifizierte Programme/Strategien zur Armutsprävention eingesetzt werden.

Bei der Untersuchung zur Herausbildung einer Sozialen Stadtpolitik und von Stadtteilstrategien gegen Armut und Benachteiligung berücksichtigen wir folgende Einflussgrößen als unabhängige Variablen der Sozialen Stadtpolitik:

- die sozioökonomische Lage und Entwicklung sowie politisch-institutionelle Geschichte der Großstadt,
- die lokale Ausprägung des sozialen Integrationsregimes (Politische Legitimation, relevante Institutionen und Akteurskonstellationen, Strategisches Politikmanagement),
- die sozialräumliche Auslegung der Sozialen Stadtpolitik, ihre Umsetzung und Akteurskonstellationen in einem der sogenannten benachteiligten Stadt- bzw. Ortsteile,
- den Einfluss höherer staatlicher Ebenen (Landes- und Bundespolitik).

Als Feld der Untersuchung haben wir die Großstädte Dortmund, Bremen und Nürnberg gewählt, weil diese nach wie vor von einer starken Deindustrialisierung und deren sozialen Folgen geprägt sind und weil sie trotz einer schwierigen

gen Haushaltslage eine ambitionierte Soziale Stadtpolitik zu betreiben scheinen. Unsere qualitativen und quantitativen Erhebungen haben wir als Fallstudien organisiert. Als Erhebungsinstrumente bevorzugen wir Experteninterviews, die Dokumentenanalyse, die Aufbereitung quantitativer Sekundärdaten sowie die Internetrecherche.

Die drei Fallstudien folgen einem gemeinsamen Erhebungskonzept, damit eine vergleichende Analyse der Bedingungen und Strategien Sozialer Stadtpolitik möglich ist. Im Einzelnen haben wir quantitative Daten/Indikatoren zur sozio-ökonomischen Lage und Entwicklung der drei Städte erhoben und die institutionellen und politischen Bedingungen sowie Akteurskonstellationen dort analysiert. In einem weiteren Schritt wurden die zentralen Programme und Strategien der Sozialen Stadtpolitik und Armutsprävention auf gesamtstädtischer Ebene analysiert. Die Umsetzung dieser Strategien und die Ausprägungen der sozialen Stadtteilentwicklung wurden in jeder Großstadt in je einem benachteiligten Stadtteil mit einem besonderen Entwicklungsbedarf näher untersucht. Als externe Bedingungen wurden die auf die Prozesse der Sozialen Stadtpolitik bezogenen aktuellen Interventionen der Landes- und der Bundespolitik berücksichtigt.

Abbildung 1: Untersuchungsdesign

Fragestellungen	Untersuchungsphase A	Untersuchungsphase B	Untersuchungsphase C
a) <i>Wie reagieren die Großstädte auf die Zunahme sozialer Ungleichheit, von prekärem Wohlstand und Armut?</i>	Vorbereitung der Fallstudien: Sichtung von Vorstudien u. Literatur	Durchführung der Fallstudien in Dortmund, Bremen und Nürnberg: Basis: Gemeinsames Erhebungskonzept	Datenauswertung und Schlussfolgerungen Auswertung der Fallstudien,
b) <i>Wie nutzen die Großstädte ihren lokalen Handlungsspielraum für eine Soziale Stadtpolitik?</i>	Erhebungskonzept für quantitative Daten mit Indikatoren Erhebung qualitativer Daten durch Internet, Experteninterviews u. Dokumente	Durchführung von mehrtägigen Forschungsreisen in jede Stadt	Projektworkshop Projektbericht
c) <i>Welche Rolle spielt in dem Kontext die soziale Stadtentwicklung?</i>	Anfertigung von Stadtporträts	Mind. 16 Experteninterviews vor Ort auf gesamtstädtischer Ebene und in je einem benachteiligten Stadtteil	
d) <i>Gibt es spezielle Programme zur Armutsprävention?</i>	Vorbereitung von Interviewleitfäden		

Unser Arbeitsprogramm zur Umsetzung des Untersuchungskonzeptes haben wir in drei Untersuchungsphasen organisiert, und zwar

- a) *Vorbereitung der Fallstudien,*
- b) *Durchführung der Fallstudien in Dortmund, Bremen und Nürnberg und*
- c) *Datenauswertung und Schlussfolgerungen (vgl. Abbildung 1).*

Dem hier präsentierten Projektbericht liegt folgende Gliederung zugrunde:

In dem folgenden *Kap. 2* wird die fortgesetzte sozialen Spaltung der Großstädte näher analysiert, die mit einer Zunahme sozialer Ungleichheit, von prekärerem Wohlstand und verfestigter Armut verbunden ist. Diskutiert wird, ob und inwieweit diese Annahmen durch eine neue urbane Renaissance der Großstädte aufgehoben werden kann. Mit der fortgesetzten sozialen Spaltung setzen sich die Großstädte auch in ihrer Sozialberichterstattung auseinander.

In *Kap. 3* wird der Frage nachgegangen, wie die Großstädte auf diese komplexeren sozialen Herausforderungen reagieren. Untersuchungen liefern Befunde dafür, dass die politischen Akteure im Mehrebenen-Sozialstaat auf die soziale Spaltung in den Großstädten mit verschiedenen Förderprogrammen zur sozialen Stadtentwicklung und zur Armutsprävention reagiert haben. Diskutiert wird, wie die Großstädte auf die Zunahme sozialer Ungleichheit und die weitere sozialräumliche Polarisierung mit einem veränderten Governancemodus reagieren können. Diese Diskurse deuten auf eine pfadbezogenen Erweiterung der sozialen Stadtentwicklung und einen veränderten Steuerungsmodus hin. Mit der Implementierung neuer Strategien für mehr Teilhabe und eine wirksamere Armutsprävention können diese Prozesse unter bestimmten Voraussetzungen zu neuen lokalen Politik- und Governancestrukturen und zur Herausbildung einer Sozialen Stadtpolitik führen.

In den *Kapiteln 3, 4 und 5* wird über die detaillierten Ergebnisse der vertiefenden Fallstudien zur Herausbildung einer Sozialen Stadtpolitik in Dortmund, Bremen und Nürnberg berichtet. In den Fallstudien wird mit den folgenden Analysedimensionen operiert: a) die institutionelle und politische Geschichte der jeweiligen Großstadt, b) deren sozioökonomische Entwicklung, c) die Akteurkonstellationen und Strategien einer Sozialen Stadtpolitik und d) der sozialen Stadtteilentwicklung in je einem benachteiligten Stadtteil. Von besonderem Interesse ist dabei, ob sich die Soziale Stadtpolitik in den Großstädten als ein neuer Steuerungsmodus herausbildet und welche Rolle in dem Kontext die Armutsprävention hat.

In dem *Kap. 7* werden die in Dortmund, Bremen und Nürnberg erhobenen Bedingungen und Ansätze für eine Soziale Stadtpolitik unter Bezug auf die an-

gewandten Analysedimensionen miteinander verglichen und unter dem Aspekt analysiert, welche Entwicklungspfade und zentralen Politikstrategien sich nachweisen lassen. Außerdem werden die im Kontext der Sozialen Stadtpolitik eingeleiteten Governancereformen bilanziert und ihre Wirkungen analysiert.

Kap. 8 enthält eine Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse und reflektiert diese unter dem Aspekt, inwieweit sich mit der Sozialen Stadtpolitik ein neuer Politiktyp und Governancemodus durchsetzen kann und welche spezielle Funktion dabei der Armutsprävention zukommt. Begründet wird, wie sich auf diesem Wege der soziale Zusammenhalt der Großstädte verbessern ließe und dass dieser Weg mit einer neuen Entwicklungsperspektiven für den lokalen Sozialstaat zu verbinden wäre. Von besonderem Interesse ist dabei, welchen politischen Strategien eine Schlüsselfunktion bei der Überwindung der sozialen Spaltung und bei der Durchsetzung von gleichen Teilhabechancen zukommen könnte. Eine Antwort auf diese Fragen ist auch im Hinblick auf die Bundestagswahl 2013 von Bedeutung, weil von deren politischem Ausgang mit abhängen dürfte, ob die Großstädte zukünftig mehr Unterstützung durch die Bundespolitik in ihren Anliegen erwarten können.

Unter Beteiligung von vielen Teilnehmerinnen und Teilnehmern, von Interviewpartnern/-innen, Gästen sowie Referentinnen und Referenten aus den drei Untersuchungsstädten fand am 10. Mai 2012 in Bremen die Projekttagung statt. Die Veranstaltung wurde von der Arbeitnehmerkammer Bremen unterstützt. Die Einladung ist im Anhang dokumentiert.

Für die Unterstützung bei den Erhebungen und bei der Durchführung des Projektworkshops danken wir unseren Interviewpartnerinnen und -partnern in den Städten Dortmund, Bremen und Nürnberg und den Stadtteilen Dortmund-Nordmarkt, Bremen-Huchting und Nürnberg-Gostenhof/Galgenhof/Steinbühl herzlich.

Das hiermit vorgelegte Buch wäre ohne die finanzielle Hilfe der Arbeitnehmerkammer Bremen nicht möglich gewesen. Ein besonderer Dank gilt der Arbeitnehmerkammer Bremen für die Förderung dieses Projektes und des Projektworkshops. Für fachlichen Rat, eine wohlwollende Begleitung und eine angenehme kollegiale Zusammenarbeit danken wir dem Hauptgeschäftsführer der Arbeitnehmerkammer, Ingo Schierenbeck, der Leiterin der Abteilung Politikberatung, Elke Heyduck, und dem Referenten für Kommunale Sozialpolitik, Thomas Schwarzer.

2. Die fortgesetzte soziale Spaltung der Großstädte

2.1. Die Zunahme sozialer Ungleichheit, von prekärem Wohlstand und Armut

Gesellschaftliche Polarisierung

In einer Studie für die Friedrich-Ebert-Stiftung berichtet Alfred Pfaller (2012) bezogen auf die letzten fünfzehn Jahre an Hand von Fakten und durch die Nennung von Quellen über eine zunehmende „Gesellschaftliche Polarisierung in Deutschland“. In Deutschland habe die Ungleichheit der Einkommen und Vermögen zugenommen, die Zahl der Armen und der Reichen steige, während die mittleren Einkommen schrumpfen. Die soziale Mobilität habe abgenommen und um die Chancengleichheit von Arbeiterkindern im Bildungswesen stehe es schlecht. Die Verfestigung von Armut werde durch die räumliche Trennung von „bürgerlichen und Unterschichts-Wohnquartieren“ in den Städten begünstigt. Bestimmte Bevölkerungsgruppen seien besonders stark betroffen. In armutsgefährdeten Lebenslagen befänden sich Alleinerziehende mit Kindern, Arbeitslose und Unterbeschäftigte, schlecht Ausgebildete, Migrantinnen und Migranten aus Nicht-EU-Ländern, mehr Ost- als Westdeutsche sowie besonders Kinder! Immer mehr Haushalte hätten keine finanziellen Rücklagen und verzichteten auf eine Urlaubsreise. Von den Markteinkommen (Bruttolöhne, Kapitaleinkünfte) her betrachtet gehört Deutschland heute zu Ländern, in denen die soziale Ungleichheit zugenommen hat. Deutschland gleicht diese soziale Ungleichheit aber durch Leistungen des Sozialstaates stärker aus als viele andere Länder, wenngleich die ausgleichenden Leistungen des Sozialstaats z.B. in Skandinavien, Belgien und Österreich noch stärker ausgeprägt sind als in Deutschland. Zwar liegt die Armutsgefährdungsquote in Deutschland deutlich unter dem Durchschnitt der OECD-Länder. Deutschland gehört aber zu den Ländern, wo diese Quote in den letzten Jahren besonders stark zunahm (Pfaller 2012: 1 ff.).

Der Trend zur gesellschaftlichen Polarisierung hat auch den Arbeitsmarkt erfasst. Zwar ist von 1992 bis 2007 die Erwerbsquote von 67 % auf 71 % der Bevölkerung im Erwerbsalter gestiegen. Aber ein Viertel der beschäftigten Arbeitnehmer (37 % bei den westdeutschen Frauen 10 % bei den westdeutschen Männern, 15 % bei ostdeutschen Männern) befinden sich in atypischen Beschäftigungsverhältnissen. Außerdem nahm die Zahl der geringfügig Beschäftigten von 5 % in 1998 auf gut 8 % in 2008 zu. Nur gut die Hälfte aller Erwerbsverläufe (bei den Männer 78 %) waren nach 2000 durch das Normalarbeitsverhältnis geprägt. Ein Viertel aller Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer war ab 2000 in

prekären Beschäftigungsverhältnissen tätig. Kaufkraftbereinigt gingen die durchschnittlichen Bruttostundenlöhne für die untersten 30 % der Verdiensthierarchie in den Jahren 2000 bis 2010 um 11 % zurück, die Bruttomonatslöhne sanken sogar um ca. 20 %. Unter Berücksichtigung der zunehmenden Teilzeitarbeit bedeutet dieses praktisch eine Stagnation der Löhne und Gehälter. Im OECD-Vergleich nahm in Deutschland der Anteil der Niedriglohnempfänger um 40 % zu, einer der höchsten Werte im OECD-Vergleich. Die bereinigte Lohnquote sank in Deutschland von 73 % im Jahre 2000 auf 64 % im Jahre 2008. Danach stieg sie nach vielen Jahren erstmals wieder leicht an. Die Bruttogewinnquote war im vereinigten Deutschland von 29 % in 1991 auf 36 % in 2007 gestiegen, um dann in der Folge der Finanzmarktkrisen auf 35 % in 2010 zurückzugehen (Pfaller 2012: 8 ff.).

Die Zahl der Arbeitslosen stieg im vereinigten Deutschland von 2,6 Millionen im Jahr 1991 auf 4,8 Millionen in 2005 an. Danach sank sie auf etwa drei Millionen ab. Während die Arbeitslosenquote zwischen 2005 und 2009 von 12 % auf 8 % zurückging, stieg aber der Anteil der Bevölkerung mit einem Armutsrisiko von 14 % auf 15,5 % an. Besonders betroffen von dieser zunehmenden Armut sind die Kinder, weil viele von ihnen in Haushalten mit einem hohen Armutsrisiko leben (Pfaller 2012).

Neue Armut und prekärer Wohlstand

Konnte die Ausbreitung der so genannten „neuen Armut“ (Hauser u. a. 1981) in den 1980er Jahren noch weitgehend als soziales *Rand*phänomen verharmlost werden, so rückte Armut in den 1990er Jahren als die „neue“ soziale Frage stärker in den Fokus von Wissenschaft und Politik. Aufgrund internationaler Vergleiche und durch die EU-Politik wurden in diese Debatten neue Begriffe wie Exklusion, Underclass und Ausgrenzung eingeführt. Diagnostiziert wurde eine *neue* Qualität sozialer Ungleichheiten, die vor allem in den Großstädten sichtbar hervortritt. Das Öffnen der Schere zwischen Armen und Reichen zeige sich hier besonders anschaulich in der Polarisierung der Einkommen und kündige neue soziale Spaltungen der Stadtgesellschaften an (Häußermann, Siebel 1987; Lessenich, Nullmeier 2006).

Mitte der 1990er Jahre identifizierte Werner Hübinger auf der Grundlage einer sozial- und einkommensstatistischen Untersuchung eine expandierende Einkommenszone, die zwischen Armut und gesicherten Wohlstandspositionen angesiedelt ist. Das Auskommen mit dem Einkommen fällt in dieser *Zone des prekären Wohlstandes* schwer (Vogel 2004, Hübinger 1996). Zu dieser sozialen Übergangszone gehören gering qualifizierte Bevölkerungsgruppen sowie Teile

der fachlich geschulten, aufstiegsorientierten Mittelschichten (Vester u. a. 2001; Vester 2006; Vogel 2006). Der gewonnene bescheidene Wohlstand und der soziale Status dieser (unteren) Mittelschicht wurden durch persönliches Engagement *und* sozialstaatliche Regulierung erreicht (Vogel 2006: 346). Mit dem Umbau des Wohlfahrtsstaates und der tendenziellen Aufgabe der Statussicherung werden die zuvor erfahrenen Sicherheiten jedoch brüchig oder erscheinen zumindest gefährdet. Dadurch entsteht *Verunsicherung* darüber, ob die Lebens- und Berufswege in Auf- oder Abstiegsprozesse münden werden.

Robert Castel und Klaus Dörre (2009) vertreten in einem von ihnen herausgegebenen Sammelband die These, dass die Prekarisierung der Arbeits- und Lebensverhältnisse als *die* soziale Frage am Beginn des 21. Jahrhunderts angesehen werden müsse. Der Akkumulationstyp der „finanzkapitalistischen Landnahme“ sei durch „soziale Schließungen, Zunahme vertikaler Ungleichheit zwischen Klassen und Schichten sowie diskriminierende Prekarität“ (Dörre 2009: 58) gekennzeichnet. Die Rückkehr sozialer Unsicherheit erfasse durch den Umbau des Wohlfahrtsstaates auch Teile der Mittelschichten. Das so aufgespannte Koordinatensystem umfasse Zonen einer unterschiedlichen Dichte der sozialen Verhältnisse. Unterschieden werden könnten Zonen der Integration, der Verwundbarkeit, der Fürsorge sowie die Zone der Exklusion und damit der Entkopplung (Castel 2000: 360 f., zit. nach Castel, Dörre 2009: 15).

Umfasste die so genannte Mitte in den 1980er Jahren noch zwei Drittel der in Westdeutschland lebenden Erwachsenen und deren Kinder und auch 1992 noch etwa 62 % der entsprechenden Personen, so hat diese Mitte anschließend etwa 5 Millionen Personen verloren. Dabei überwog der Abstieg in durch Armut gefährdete Lebenslagen gegenüber den Aufstiegen in gehobene Ränge. Gleichzeitig sank der Anteil klassischer Familienhaushalte (Paare mit Kindern unter 16 Jahren) im mittleren Einkommensbereich um mehr als drei Millionen Personen (Lessenich 2009: 264).

Obwohl die quantitative Einkommensstatistik des SOEP immer noch einen breiten „Mittelschichtbauch“ ausweist, nimmt die Ungleichheit der Einkommen zu. Der Anteil der Bevölkerung, der arm ist oder in prekärem Wohlstand lebt, ist seit 2000 deutlich angestiegen. Lag der Anteil der armen und prekären Haushalte 2001 noch bei 31,6 %, so ist er bis 2009 auf 34,8 % gestiegen. Gleichzeitig hat der Anteil der Haushalte mit relativen oder höheren Wohlstand (mehr als 150 % des Medianwerts) von 11,7 % auf 12,6 % zugenommen. Während die Zahl der armen und reichen Haushalte wuchs, ging die Zahl der Haushalte mit einem mittleren Einkommen zurück. Der Anteil der Haushalte mit einem mittleren Ein-

kommen (75 %-150 % des Medianwerts) verringerte sich ab 2001 von 56,6 % auf 52,6 % im Jahre 2009 deutlich (Bischoff, Müller 2011: 38).

Mehrere Untersuchungen bestätigen den Befund der sozialen Spaltung und von zunehmender Einkommensarmut in den großen Städten wieder. In 11 der 15 untersuchten Großstädte (darunter auch Bremen) wachse die soziale Ungleichheit und Spaltung. Während die räumliche Abgrenzung der Armen zunehme, gäbe es durchaus Anhaltspunkte dafür, dass die ethnische Segregation etwas abnehme (Friedrichs, Triemer 2009). Studien des DIW Berlin unter Nutzung von SOEP-Daten kommen zu dem Ergebnis, dass Arm und Reich in Deutschland immer weiter auseinander driften. Seit zehn Jahren würden ärmere Haushalte noch ärmer. Die Zahl der Reichen und Armen nehme zu. Diese Trends verunsicherten die Mittelschicht. Der soziale Zusammenhalt der Großstädte sei gefährdet, da diese unterschiedliche Entwicklung der Einkommen sich auch in einer unterschiedlichen, polarisierten Einkommensentwicklung der Stadtteile niederschläge (Göbel, Gornig, Häußermann 2010; Gornig 2012).

Die Zonen materieller Armut und des prekären Wohlstands sind in den letzten Jahren zwar erheblich gewachsen, dominieren insgesamt aber keineswegs. So zeigen Analysen des Arbeitsmarktes, dass bei allmählicher Zunahme seit 1994 die atypischen Beschäftigungsverhältnisse im Jahre 2007 etwa 37 % aller abhängig Beschäftigten erfassen. Bei den Frauen lag der Anteil atypischer Beschäftigung allerdings bei 57 %, bei den Männern dagegen nur bei 17 % aller Beschäftigten (Brehmer, Seifert 2008). Die Tarifbindung der Beschäftigten hat im Westen Deutschlands von 76 % in 1998 auf 61 % in 2011 abgenommen, im Osten im gleichen Zeitraum von 65 % auf 49 % (Hans-Böckler-Stiftung 2012). In der *Zone relativer Sicherheit* gibt es demnach noch eine relativ stabile Erwerbsbeteiligung und Beschäftigung (Baethge, Bartelheimer 2005: 14). Die „Rückkehr der Unsicherheit“ (Castel 2005: 54 ff.) berührt gleichwohl auch einen Teil dieser relativ gesicherten Beschäftigten. Denn Abstiegsängste nehmen nicht linear zu, je weiter man in der Hierarchie sozialer Lagen nach ´unten´ steigt. Sie beunruhigen auch jene Gruppen, die etwas zu verlieren haben (Dörre 2006: 9).

Verfestigte und disqualifizierende Armut

Mit einem Bericht zur regionalen Armutsentwicklung in Deutschland (Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband – Gesamtverband [DPWV] - 2011) wurde die Entwicklung der Armutsgefährdungsquoten nach der amtlichen Sozialberichterstattung ausgewertet. In der gesamtdeutschen Betrachtung verharrt die Armutsgefährdungsquote auf dem Rekordniveau zwischen 14,7 % (2005) und 14,5 % (2010)! Bundesweit müsse daher von einer Verhärtung oder Verfestigung

der Armut gesprochen werden. Bemerkenswert sei, dass selbst wirtschaftskonjunkturelle Ausschläge so gut wie keinen Einfluss auf die Armutsentwicklung haben. „Gute Konjunktoren, so zeigen die Daten, schlagen nicht mehr auf die Armutsentwicklung durch und werden auch politisch nicht dazu genutzt, die Schere zwischen Arm und Reich wenigstens etwas zu schließen.“ Allerdings habe auch der wirtschaftliche Einbruch nach der Finanzmarktkrise auf Grund der schnell eingeführten Kurzarbeiterregelung nicht zu einer erhöhten Armutsquote geführt. Zwar hat sich die Arbeitslosenquote in Deutschland von 2006 bis 2011 von 12 % auf 7,9 %, also um 4,1 Prozentpunkte (Bundesagentur für Arbeit 2012) verringert, die SGB II-Quote sei aber von 2006 bis 2011 nur um 1,4 Prozentpunkte gesunken. Dieses sei keine signifikante Bewegung und eher dem Aufholprozess in den Neuen Bundesländern und wenigen prosperierenden Stadtregionen geschuldet (DPWV 2011: 2).

Wenn in Deutschland soziale Ungleichheit zunimmt und sich Armut ausbreitet und verfestigt, so sind das gewichtige Gründe, um nach den „Elementaren Formen der Armut“ (Paugam 2008) zu fragen. Serge Paugam führt in Anlehnung an Georg Simmel aus, dass es die Unterstützung ist, die den Status „arm“ bestimmt. „Unterstützt zu werden ist das Erkennungszeichen des Armen, das Kriterium seiner Zugehörigkeit zu einer speziellen Bevölkerungsschicht, einer Schicht die unausweichlich abgewertet wird, da sie durch die Abhängigkeit von den Mitmenschen definiert ist. ... Jede Gesellschaft definiert ihre Armen und verleiht ihnen einen eigenen sozialen Status, indem sie sich dafür entscheidet, sie zu unterstützen.“ Von wissenschaftlichem Interesse sei daher das institutionalisierte Unterstützungsverhältnis und damit die wechselseitige Abhängigkeit zwischen den Armen und der Gesellschaft, der sie angehören (Paugam 2008:14 f.). Dieses Unterstützungsverhältnis unterliege einem geschichtlich bedingten Wandel. In der Armenfürsorge wurde die Unterstützung persönlich gewährt und deckte nur minimale existenzielle Bedürfnisse. Es ging darum, den Geber eher als die Empfänger zufrieden zu stellen. Der Sinn der Fürsorge war der Selbstschutz und die Konservierung der Gesellschaft gegenüber extremen politischen Veränderungen. Die Armenfürsorge wurde auf lokaler Ebene durchgeführt, weil die Armen als Teil der Ortsgemeinde angesehen wurden. Um die Schwachstellen eines durch die Familie nur noch unzureichend gewährleisteten Schutzes vor sozialen Risiken auszugleichen, hat der moderne Staat mehr und mehr die Form des Sozialstaates angenommen. Damit verbunden war der Übergang der Verantwortung für die Fürsorge von der Kommune auf den Staat. Damit wird das wechselseitige Abhängigkeitsverhältnis zwischen den Armen und der restlichen Gesellschaft komplexer. Es wächst über die lokale Sozialstruktur hinaus und entfaltet sich zu einer

nationalen und später noch zu einer europäischen Konfiguration (Paugam 2008: 65 und 68).

Seine analytischen Überlegungen führen Serge Paugam zur Unterscheidung von drei elementaren Formen der Armut. Er unterscheidet die integrierte, die marginale und die disqualifizierende Armut (Paugam 2008:113 ff.):

- Die *integrierte Armut* wird definiert als soziale Lage eines Großteils der Bevölkerung. Ihre Anzahl ist hoch und unterscheidet sich nur wenig von den anderen Bevölkerungsschichten. Die Armen bilden keine underclass, sondern eine breite gesellschaftliche Gruppe und sind nur schwach stigmatisiert.
- In der *marginalen Armut* bilden die als arm oder ausgegrenzt bezeichneten Personen nur eine kleine, marginalisierte Randgruppe der Bevölkerung. Armut wird staatlich bekämpft. Die gesellschaftliche Debatte dreht sich um die Frage der Ungleichheit und die Verteilung der Gewinne. Im gesellschaftlichen Bewusstsein gelten die Armen als Stiefkinder der modernen Zivilisation, die sich in die industrielle Entwicklung nicht einpassen konnten oder wollten.
- In der *disqualifizierenden Armut* werden immer mehr Menschen in verschiedenen Lebenslagen für längere oder kürzere Zeit arm oder ausgegrenzt. Sie werden aus der produktiven Sphäre verdrängt und laufen Gefahr, in die Abhängigkeit zu den Sozialbehörden zu geraten. Nur ein kleiner Teil dieser Gruppierung bezieht Unterstützung über einen längeren Zeitraum. Die Mehrzahl der Betroffenen ist wegen Arbeitslosigkeit, Einkommensarmut, Zerfall familiärer Beziehungen, Gesundheitsproblemen oder Migration vorübergehend auf die Unterstützung angewiesen. Die unmittelbare und mittelbare Betroffenheit von Armut wächst. In der Gesellschaft greift eine kollektive Furcht vor sozialer Ausgrenzung und vor sozialem Abstieg bei gleichzeitig abnehmenden Aufstiegschancen um sich.

Die zunehmende gesellschaftliche Polarisierung ist mit der Zunahme von sozialer Ungleichheit, von prekärem Wohlstand und verfestigter Armut verbunden. Es liegt die Annahme nahe, dass sich in weiten Teilen der Gesellschaft und Regionen Deutschlands Formen der disqualifizierenden Armut ausgebreitet haben. Sowohl Serge Paugam (2008), Alfred Faller (2012) als auch Robert Castel und Klaus Dörre (2009) gehen übereinstimmend davon aus, dass die sozialen Probleme der verfestigten und disqualifizierenden Armut und ihre ausgrenzende Wirkung in den benachteiligten Quartieren und Wohngebieten der Großstädte kumulieren.

2.2. Soziale Spaltung und die urbane Renaissance der Großstädte

Zur „Eigenlogik“ des deutschen Städtesystems: Die Großstädte als besonderer Teil der lokalen Ebene im staatlichen Mehrebenensystem

Das deutsche Großstädtensystem verfügt bisher über kein Zentrum; es ist geprägt durch regionale Besonderheiten und eine breite räumliche Verteilung der großen Städte und Stadtregionen. Die Entwicklung der Städte wird durch die demografische und wirtschaftliche Entwicklung der Stadtregionen, d.h. durch die Wohnortwahl der Bürger und die Standortwahl bzw. Investitionsentscheidung der Unternehmen geprägt. Die Bürger entscheiden darüber, ob sie Einwohner einer Großstadt werden oder es bleiben wollen. Das Mobilitätsverhalten ist unterschiedlich ausgeprägt und hängt von der sozialen Lage, dem beruflichen Status und der Qualifikation, der familiären Situation und dem Lebensalter ab. Durch dieses Verhalten wird der großstädtische Lebenszusammenhang mit seinen sozialen und räumlichen Differenzierungen begründet und reproduziert. Kleinere und größere Unternehmen sowie Selbständige entscheiden über ihren Standort und ihre Geschäfts- und Investitionsstrategie. Sie bewirken damit einen marktgesteuerten Wandel der regionalen Wirtschafts- und Beschäftigungsstrukturen, der konstitutiv für die Wirtschafts- und Finanzkraft der Großstädte ist (Prigge 2011).

Bei der Entscheidung über ihren Wohnort wägen die Bürger/-innen zwischen ihren Lebensbedürfnissen und den Arbeits- und Lebensbedingungen in den Städten ab. Machtressource der Bürger ist ihre Mobilität und die freie Wahl des Aufenthaltsortes, die durch das Grundrecht auf Freizügigkeit (Art 11 GG) verfassungsrechtlich geschützt wird. Soweit die Bürger in der Stadt bleiben, bilden sie soziale Lebenszusammenhänge in ihren Wohnquartieren aus. Die wirtschaftliche Lage und Entwicklung der Großkommune bestimmt maßgeblich über deren Steuereinnahmen und damit ihre reale Finanzkraft, obwohl durch den Finanzverbund zwischen Bund, Ländern und Gemeinden ein gewisser kommunaler Finanz- und Interessenausgleich erfolgt. Politisch umstritten ist nach Rolf Prigge (2011) nach wie vor, wie das Postulat gem. Art. 72 GG von den gleichwertigen Lebensbedingungen im föderalen Bundesstaat interpretiert wird und inwieweit die unterschiedlichen sozioökonomischen Entwicklungsbedingungen der deutschen Großstädte durch die staatliche Rahmen- und Kontextsteuerung des kommunalen Sektors ausgeglichen werden sollen.

Die deutschen Kommunen sind als Gebietskörperschaften verfasst, sie bilden die lokale Ebene des staatlichen Mehrebenensystems. Kommunale Selbstverwaltung beinhaltet nach Art. 28 GG einen hybriden Steuerungsmodus, der das Management der lokalen Verwaltungsangelegenheiten *und* die demokratische

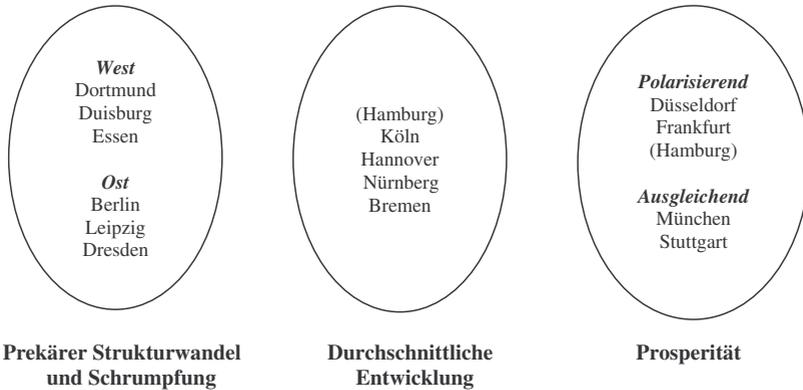
Legitimation durch die Bürger umfasst. Dazu gehört ein Aufgabenerfindungs- und begrenztes Budgetrecht. Die Großstädte führen in einem großen Umfang Verwaltungsaufgaben des Bundes und der Länder durch. Verfassungsrechtlich sind die Großstädte wie alle Kommunen Teil der Bundesländer. Da die Großstädte keinen Verfassungsrang haben, müssen sie ihre Interessen mit Hilfe von Verbänden und Netzwerken in die Prozesse der Rahmen- und Kontextsteuerung des kommunalen Sektors einbringen. Eine Sonderstellung nehmen Berlin, Hamburg und Bremen als Stadtstaaten ein.

In diesem institutionellen Rahmen konkurrieren die Großstädte mit ihrer spezifischen regionalen Lage und ihren differierenden Lebens- und Standortbedingungen mit den anderen Kommunen um Einwohner und Unternehmen. Die deutschen Großstädte stehen damit in einem durch die höheren staatlichen Ebenen und ihre Verbände und Netzwerke regulierten Politik- und Leistungswettbewerb zueinander (Prigge 2006, Kleinfeld u. a. 2006). Hierbei handelt es sich um einen verzerrten, ungleichen Wettbewerb, wie die Herausbildung unterschiedlicher Pfade und Typen der großstädtischen Entwicklung gezeigt hat.

Sozioökonomische Polarisierung in drei Pfaden großstädtischer Entwicklung

Welche Entwicklungen und Veränderungen die fünfzehn der Einwohnerzahl nach größten deutschen Städte innerhalb des deutschen Städtesystems tatsächlich kennzeichnen, wurde für die Jahre von 1990 bis 2003 mit dem sogenannten Großstädte-Projekt von der FE Stadt und Region des Instituts Arbeit und Wirtschaft (IAW) der Universität Bremen in zwei Untersuchungsschritten analysiert (Prigge, Schwarzer 2006: 105 ff.). Für die Längsschnittanalyse (1990, 1995, 2000) und eine Querschnittsanalyse wurden 21 zentrale Indikatoren aus den Bereichen Demografie und private Haushaltsstrukturen, Wirtschaft und Beschäftigung (nach Wirtschaftszweigen), zur sozialen Integration und zu den kommunalen Finanzen gebildet. Mit einer Clusteranalyse konnten damals drei relativ stabile, aber sehr unterschiedliche großstädtische Entwicklungspfade für die deutschen Großstädte identifiziert werden (Abbildung 2).

Abbildung 2: Drei Typen großstädtischer Entwicklung



Einbezogen in die Untersuchung wurden die fünfzehn der Einwohnerzahl nach größten deutschen Städte. Die drei identifizierten Typen großstädtischer Entwicklung wurden als (a) Großstädte im prekären Strukturwandel und Schrumpfung, (b) Großstädte mit einer durchschnittlichen Entwicklung und (c) Großstädte mit einer prosperierenden Entwicklung beschrieben, wobei im Pfad (c) noch zwischen den Großstädten mit einer eher polarisierenden Stadtpolitik und denen mit einer eher ausgleichenden Stadtpolitik unterschieden wurde.

Die damalige Untersuchung ergab den Befund, dass zwischen den drei Entwicklungspfaden der Großstädte die wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten weiter zunahmen. Zum Beispiel war 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 erreichten lediglich zwei Drittel der Wirtschaftskraft von Düsseldorf und Frankfurt. Ähnlich war die Situation bei der Steuerkraft. Hier konnten die Großstädte in der Mitte des Großstädtesystems über doppelt so hohe Steuereinnahmen verfügen wie die Großstädte im prekären Strukturwandel. Die Arbeitskräftemobilisierung war in den prosperierenden Großstädten nahezu doppelt so hoch wie in den Großstädten im prekären Strukturwandel, wobei letztere doppelt so hohe Arbeitslosenzahlen aufwiesen. Gravierend war auch die ungleiche Finanzsituation. Die Verschuldung pro Kopf erreichte zum Beispiel in Stuttgart und Hannover lediglich die Hälfte der Verschuldung von Duisburg, Köln und Frankfurt. Problematisch war die Situation vor allem von Berlin und Bremen, die sich als Bundesländer in einer extremen Haushaltsnotlage befanden. In einer ähnlich schwierigen Lage waren die Großstädte im Ruhrgebiet, die seit Jahren dem Nothaushaltsrecht unterlagen und

durch die Bezirksregierungen zu Haushaltssicherungskonzepten veranlasst wurden, die kaum noch politische Handlungsspielräume boten. Dagegen verfügten die prosperierenden Großstädte trotz ihren Bemühungen zur Haushaltskonsolidierung weiterhin über finanzielle Spielräume für Zukunftsinvestitionen (Prigge, Schwarzer 2006). Die Frage bleibt zu klären, wie sich die Pfade großstädtischer Entwicklung und die Unterschiede zwischen den Großstädten in den nachfolgenden Jahren weiter entwickelt haben und welchen Einfluss darauf Tendenzen einer Reurbanisierung nehmen.

Allgemeine Reurbanisierung und die urbane Renaissance der Großstädte

Nachdem lange Zeit die Krise der industriell geprägten Stadt und der Sozialen Stadt (Hanesch 1997; 2011) im Vordergrund von wissenschaftlichen Diskussionen stand, wird seit Ende der 1990er Jahre verstärkt die Frage diskutiert, ob nun ein Ende der Suburbanisierung, eine Wiederkehr der Städte, ihre Renaissance oder Reurbanisierung bevorstehe. Mit der Plausibilität der Reurbanisierungsthese, die von einer neuen Attraktivität und Rückkehr der Städte ausgeht, hat sich Stefan Siedentop (2008) auseinander gesetzt. Er weist daraufhin, dass noch vor wenigen Jahren die Städte für Viele als bauliche Zeugnisse einer vergangenen, industriell geprägten Ökonomie und Gesellschaft galten. In der globalisierten und digitalen Ökonomie, so schien es, sei kein Bedarf mehr für traditionelle Formen städtischer Zentralität und Verdichtung mehr vorhanden. Doch es vollziehe sich ein erstaunlicher Wandel. Städte und Stadtregionen, die lange Zeit von Bevölkerungsverlusten sowie der Erosion der Beschäftigung betroffen waren, könnten auf neuerliche Einwohner- und Arbeitsplatzzuwächse verweisen. Berichtet werde über eine abnehmende Stadt-Umland-Wanderung, diskutiert werde über eine neue Anziehungskraft großer Städte für junge Bildungseliten und ältere Haushalte. Dabei galten Städte noch vor wenigen Jahren mit Blick auf die Armutskonzentration oder überalterte Wirtschafts- und Infrastrukturen als Ballast einer wettbewerbsorientierten Wirtschaftspolitik.

In seinem Beitrag kommt Stefan Siedentop (2008) zu dem Ergebnis, dass ein empirischer Beweis der Reurbanisierungsthese noch ausstehe. Seine Untersuchungen führen ihn zu der These, dass eine Reurbanisierung statistisch erst in Ansätzen nachweisbar sei. Die negative Korrelation von Stadtgröße und Bevölkerungsdynamik habe sich zwar nach dem Jahr 2000 in Deutschland abgeschwächt. Die Kernstädte profitierten offensichtlich von einem Wachstumsklima, allerdings zeigten die Entwicklungspfade der Städte große Unterschiede. Mit anhaltenden Wachstumsschwächen seien vor allem Städte mit wirtschaftlichen Strukturproblemen, unterdurchschnittlicher Erreichbarkeit oder negativem Image

konfrontiert. Der demografische und ökonomische Erholungsprozess vollziehe sich selektiv. Auch innerhalb der großen Städte gebe es Anzeichen für eine zunehmende Polarisierung in der Gestalt von Quartieren, die wachsen und solchen, die schrumpfen. Andererseits gäbe es jedoch einen Wandel der Standortpräferenzen der Unternehmen und der hochqualifizierten Beschäftigten, der im Kontext von veränderten Konsumstilen und der gesellschaftlichen Pluralisierung eine zunehmende Nachfrage nach Wohnstandorten mit physischer Nähe zu Beschäftigungsmöglichkeiten, Bildungs-, Versorgungs- und Kulturangeboten sowie nach Orten mit einem urbanen Milieu ausgelöst habe.

Auch Hartmut Häußermann, Dieter Läßle und Walter Siebel (2007: 362 ff.) setzen sich mit der Frage nach einer Renaissance der Städte auseinander. Die Krise der Städte hat nach ihrer Anschauung ihre Ursachen in der wachsenden Ökonomie und der Bevölkerungsentwicklung. In ökonomischer Hinsicht bewirkten Verlagerungen und Rationalisierungen eine Deindustrialisierung und den Verlust industrieller Arbeitsplätze. In demografischer Hinsicht führte die Suburbanisierung dazu, dass junge Familien mit überdurchschnittlichen Einkommen ins städtische Umland abwanderten. In sozialer Hinsicht wuchsen die Einkommensungleichheit, prekäre Beschäftigungsverhältnisse sowie Langzeit-Arbeitslosigkeit. Die Tendenz sozialer Polarisierung nahm zu und prägte auch die sozialräumliche Struktur der Städte. Soziale Segregation und Prozesse der Residualisierung verstärkten sich in den großen Städten, da durch die Liberalisierung des Wohnungsmarktes die einkommensschwachen Bevölkerungsgruppen auf randständige Stadtteile und Quartiere verwiesen wurden.

Mit dem Übergang von der fordistischen Industrie- zur postfordistischen Dienstleistungsökonomie seien für die großen Städte fundamentale Veränderungen verbunden (Häußermann, Läßle, Siebel 2007). Städtisches und innenstadtnahes Wohnen werde aus zeitökonomischen und urbanen Gründen wieder attraktiver. Die Auflösung sozialstaatlicher Arrangements untergrabe allerdings den Aufstiegs glauben und begünstige die Angst vor einem sozialen Abstieg. Das Erwerbseinkommen reiche nicht für alle Beschäftigten zum Lebensunterhalt. Die Beschäftigungsdynamik gehe einher mit der stärkeren Erwerbstätigkeit der Frauen. Die Vereinbarkeit von Beruf und Familie erfordere deshalb neue Zeitarrangements und ein breites Angebot öffentlicher Dienstleistungen in den Bereichen Kindertagesbetreuung, Bildung und Gesundheitswesen. Durch die Gentrifizierung der Innenstädte würden die Haushalte mit einem niedrigen Einkommen an die Stadtperipherie vertrieben.

Weitere soziale Polarisierung zwischen den und in den Großstädten

Während das fordistische Entwicklungsmodell vielfältigen Erosionstendenzen unterliege, berge auch das postfordistische Entwicklungsmodell soziale Risiken. Die urbane Wissens- und Kulturproduktion ermögliche in seinen jetzigen Strukturen keine sozial und ökonomisch nachhaltige Entwicklung, da sich dieser hochgradig flexibilisierte Arbeitsmarkt mit Beruf und Familie nur schwer vereinbaren lasse. Die Tendenzen einer urbanen Renaissance dürften nicht darüber hinweg täuschen, dass es große regionale Unterschiede und neue Disparitäten gäbe (Häußermann, Läßle, Siebel 2007). Die Schere zwischen den wachsenden und schrumpfenden Städten gehe auseinander. Nicht alle Städte profitierten bereits von der neuen urbanen Ökonomie, in vielen dominiere noch die Deindustrialisierung bzw. die industrielle Produktionsweise die Entwicklung und nehme die sozialräumliche Polarisierung noch zu. Es komme aber vor allem darauf an, die in den Städten vorhandenen Humanpotentiale zu fördern. Diese lägen in den Quartieren der Städte, in denen sich die sozialen Probleme konzentrieren würden. Die wachsende Kinderarmut, Bildungsdefizite bei den Jugendlichen, die Situation der Einwandererfamilien seien auch Themen für die Stadtentwicklung. Die Krise der (sozialen) Stadt sei ihres Erachtens also noch nicht ausgestanden und überwunden.

Eine aktuelle, bundesweit angelegte Studie im Rahmen der Raumbearbeitung des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR 2012) kommt bezogen auf den Zeitraum 2005 bis 2010 zu dem Ergebnis, dass immer mehr kleinere und mittlere Städte und Gemeinden schrumpfen, während die Großstädte wieder eher die Rolle des Wachstumsmotors einnehmen. Die Untersuchung wurde mit Hilfe von Indikatoren zur Bevölkerungsentwicklung, dem Wanderungssaldo, der Arbeitsplatzentwicklung, der Arbeitslosenquote, der Realsteuerkraft und der Kaufkraft durchgeführt. Danach liegt die Mehrheit der stark schrumpfenden Städte und Gemeinden nach wie vor in Ostdeutschland. In Westdeutschland sind nur wenige Gemeinden von starker Schrumpfung betroffen. Die Zahl der Städte und Gemeinden mit starkem Wachstum hat sich leicht erhöht. Darunter sind sowohl Kernstädte als auch Umlandgemeinden. 17,6 % der westdeutschen Bevölkerung leben in solchen Kommunen. Als Boomregionen werden München und Hamburg sowie die Gebiete Rhein-Ruhr, Rhein-Main und Stuttgart bezeichnet. Seit der Wiedervereinigung ist der Speckgürtel um Berlin gewachsen. Positiv entwickeln sich in Ostdeutschland als Großstädte bedingt Berlin und Leipzig, eindeutiger aber Dresden, Erfurt, Jena und Magdeburg. Die Verschiebungen im Zeitverlauf deuten nach Ansicht der Autoren auf eine stärkere Polarisierung von starkem Wachstum und starker Schrumpfung hin.

Armut und soziale Segregation

Mit den Projekten zum „Kleinräumigen Stadtvergleich 2010 und 2011“ wurde das Ziel verfolgt, ein Beobachtungssystem für die kleinräumige Stadtbeobachtung zu entwickeln und zu erproben. Beide Projekte wurden vom Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen finanziert. Die Bearbeitung erfolgte in Kooperation mit Hartmut Häußermann bis zu dessen frühzeitigen Tod und dem Deutschen Institut für Urbanistik. Unterstützt wurde das Projekt vom Deutschen Städtetag und in der Pilotphase von 29 Städten. An der Untersuchung beteiligten sich letztlich 19 deutsche Städte, da diese den Zuschnitt ihrer städtischen Planungsräume so umarbeiten mussten, damit Vergleiche zwischen ihnen möglich wurden. Eine erste Erhebung hatte ergeben, dass die städtischen Planungsräume eine Spannbreite von 500 bis 30.000 Einwohnern umfassten. Durch die Umarbeitung der Teilräume wurde diese Spannbreite auf 5.000 bis 10.000 Einwohner reduziert. Mit dem Neuzuschnitt der Teilräume wurde dann die Segregation, Konzentration und Polarisierung in der Zeit 2007 bis 2009 mit spezifischen Indikatoren zur Arbeitslosigkeit, Kinderarmut und der Bevölkerung mit einem Migrationshintergrund untersucht (Dohnke, Seidel-Schulze, Häußermann 2012).

Die Segregation und Polarisierung von Arbeitslosigkeit, Kinderarmut und Anteil der Bevölkerung mit einem Migrationshintergrund weist nach der Untersuchung in den Städten ein unterschiedliches Ausmaß auf. Von den beteiligten Großstädten wiesen Frankfurt/Main, München, Stuttgart und Karlsruhe eher niedrige Werte auf. Zur Gruppe mit mittleren Werten zählten z.B. die Großstädte Düsseldorf, Mannheim, Nürnberg, zur Gruppe mit hohen Werten Berlin, Bremen, Dortmund, Hamburg, Halle, Köln und Leipzig. Die Arbeitslosenziffern sind in 15 der 19 Städte zwischen 2007 und 2009 mit Ausnahme von Bremen, Hamburg, Mannheim und München rückläufig. Aus der Untersuchung mit diesem Indikator wurde geschlussfolgert, dass sich die sozialräumliche Spaltung und soziale Ungleichheit insoweit nicht fortgesetzt habe. Bei der Kinderarmut gab es ein hohes Ausgangsniveau. Die Quote schwankte im Jahre 2009 zwischen 15 % in Karlsruhe und 37 % in Berlin. Im Zeitraum 2007 – 2009 geht die Quote zwar leicht zurück, die Segregation steigt aber mit Ausnahme von Halle, Karlsruhe und Oberhausen in allen untersuchten Städten an. Auffällig sei, dass besonders in den Stadtteilen am Rande der Großstädte die Kinderarmut tendenziell zunehme, während sie in den Stadtteilen am Innenstadtrand leicht zurückgeht. Die Kinderarmut steigt in den Stadtteilen weiter an, wo sie bereits außerordentlich hoch war und geht in den Stadtteilen zurück, wo sie bereits vergleichsweise niedrig war. Einen besonderen Anstieg erfahre der Anteil der Bevölkerung mit einem Migra-

tionshintergrund. Er lag 2009 in den untersuchten Städten zwischen 8 % in Leipzig und 39 % in Nürnberg. Stadtteile mit einem hohen Anteil an Bevölkerung mit einem Migrationshintergrund sind in den meisten Städten zur Normalität geworden (Dohnke, Seidel-Schulze, Häußermann 2012: 54 ff.).

Über die Verbreitung armutsgefährdeter Lebenslagen in den Bundesländern und Großstädten informiert der bereits zitierte Bericht des DPWV-Gesamtverbandes zur regionalen Armutsentwicklung in Deutschland (DPWV 2011). Der Bericht beruht auf einer Auswertung der Indikatoren der amtlichen Statistik zur Armutsgefährdung und zum SGB II-Bezug. Bei den Bundesländern zeigen sich von 2005 – 2011 gegenläufige Tendenzen. Während sich bei neun Bundesländern kaum Veränderungen bemerkbar machen, gibt es bei sieben Ländern gegenläufige Entwicklungen. So konnte sich Hamburg im Länderranking im Vergleich zu 2005 um fünf Plätze verbessern, während Nordrhein-Westfalen um Plätze abrutschte. In Hamburg, Brandenburg und Thüringen ging die Armutsgefährdungsquote von einem recht hohen Ausgangsniveau seit 2005 bis 2011 kontinuierlich zurück. In Berlin und Nordrhein-Westfalen sanken die Armutsgefährdungsquoten von 2005 auf 2006, stiegen dann aber bis 2010 stark an. Bremen weist 2010 als Stadtstaat mit 21,1 % nach Mecklenburg-Vorpommern die zweithöchste Armutsgefährdungsquote auf. Auch bei der SGB II-Quote liegt Bremen mit 18,1 % nach Berlin im Jahre 2011 an zweiter Stelle im Ranking der Bundesländer (DPWV 2011: 5). Die Armutsgefährdungsquoten der fünfzehn größten Städte zeitigen für 2010 eine Spannbreite von 10,7 % (München) bis 26,4 % (Leipzig)! Im Zeitraum von 2005 bis 2010 sank die Armutsgefährdungsquote in Bremen von 21,4 % auf 20,5 %, stieg aber in Nürnberg von 18,1 % auf 18,4 % und in Dortmund sogar von 18,6 % auf 23 % an (DPWV 2011: 8).