
Gegenwart und Zukunft lokaler Sozialstaatlichkeit

Rezension von: Walter Hanesch (Hrsg.),
Überlebt die soziale Stadt? Konzeption,
Krise und Perspektiven kommunaler
Sozialstaatlichkeit, Leske + Budrich,
Opladen 1997, 366 Seiten.

Die klassische Sozialpolitikliteratur hatte den Aktionsraum "Stadt" zumeist ausgeblendet, das Interesse zogen jene Rechtsmaterien und Handlungsfelder auf sich, die mit dem sog. "ersten sozialen Netz" verbunden waren, während die Belange des "zweiten sozialen Netzes" (z. B. Sozialhilfe, Jugendwohlfahrt) in den Hintergrund traten. Diese sozialpolitischen Handlungsfelder standen - von der zentralstaatlichen Grundsatzzesetzgebung einmal abgesehen - in der Gestaltungs- und Vollzugshoheit der einzelnen Bundesländer und Kommunen. In den Jahren des "goldenen Zeitalters" des Wohlfahrtsstaats konzentrierte sich das politische und wissenschaftliche Interesse vorwiegend auf soziale Sicherungsformen auf der Ebene des Nationalstaates.

Mit dem vorliegenden Sammelband wird nun die Perspektive anders gewählt: Die kommunalen Sozialpolitikmuster sind der Untersuchungsgegenstand, und die Interdependenzen mit globalen und nationalstaatlichen Einflüssen werden in ihren Wirkungsmächtigkeiten auf die Gestaltung von kommunaler Sozialstaatlichkeit stets mitreflektiert. Die "Zukunft des Sozialstaats" ist schon längere Zeit ein Thema, und nunmehr wird auch die Frage nach der Zukunft für die soziale Stadt gestellt.

Zu den zentralen (aber auch kontroversiell) diskutierten Fragen zählt jene

nach den Handlungsspielräumen der Kommunen bei der Wahrnehmung ihrer Gestaltungsaufgaben gerade angesichts wachsender Problemlagen. Daran schließt sich die Suche nach alternativen Optionen kommunaler Politik, die auch unter veränderten Rahmenbedingungen eine bedarfsgerechte soziale Versorgung der Bevölkerung sicherstellen soll. Neue Ansätze stoßen in zunehmenden Maße an die durch die rechtlichen, ökonomischen und fiskalischen Rahmenbedingungen gesetzten Grenzen kommunaler Politik. Infolge der Diskrepanz zwischen Aufgaben- und Ausgabenlast der Kommunen einerseits und der ihnen zugestandenen Regelungskompetenz und Finanzausstattung andererseits wächst das Spannungsverhältnis zwischen der zentralstaatlichen und der lokalen Ebene.

Zu den Ausgangsthese des Buches gehört die Einsicht, die soziale Stadt ist in "einer Krise, die nicht nur in ökonomischen und fiskalischen Kategorien identifizierbar ist, sondern die auch als soziale Krise das Fundament des kommunalen Gemeinwesens zu untergraben droht." (S. 9) Angesichts der schwieriger gewordenen Aufgaben und Rahmenbedingungen für kommunale Politik und der zunehmenden Verteilungskämpfe um örtliche Ressourcen ist eine klare Prioritätensetzung zugunsten der sozialen Stadt immer weniger selbstverständlich. Umso mehr erscheint es den Autoren des Sammelbandes geboten, für die "Bildung breiter Bündnisse im Sinne einer sozialpolitischen Lobby" einzutreten, um den "gefährdeten sozialpolitischen Konsens zu erhalten und auch in Zukunft gesellschaftliche Integrationschancen offenzuhalten." (S. 9)

Der Aufbau des Sammelbandes erfolgt um drei thematische Schwerpunkte: Grundlagen und Rahmenbedingungen des kommunalen Sozialstaats (S. 21ff); strategische Ansatzpunkte für eine Neuorientierung kommunaler So-

zialpolitik (S. 111ff); Handlungsfelder und Problemstellungen kommunaler Sozialpolitik (S. 215ff).

In seiner Einleitung bietet Walter Hanesch als Herausgeber einen Überblick über die "doppelte Herausforderung" (S. 29ff) der "sozialen Stadt" (zum Konzept vgl. S. 25ff). Mit der Funktionalisierung der Kommunen als "Sozialstaat in Reserve" (S. 34ff) ist zum einen eine "strukturelle Überforderung" der sozialen Stadt verbunden, zum anderen wird aufgezeigt, daß die Aufrechterhaltung kommunaler Sozialstaatlichkeit nur auf der Basis ausreichender eigener Ressourcen und letztlich nur im Zusammenwirken mit sozialstaatlichen Regelungen auf gesamtstaatlicher Ebene möglich sein wird (S. 38ff).

In Anbetracht schleichender "Kommunalisierung der Arbeitslosigkeit", unzulänglicher Wohnungspolitik, des erheblichen Machtgefälles zwischen Bund und Gemeinden sowie durchaus heterogener Interessenlagen innerhalb der Kommunen (einschließlich parteipolitischer Rücksichtnahmen) sieht Hanesch eher ungünstige Anzeichen hinsichtlich der Möglichkeit einer großen Umorientierung der Politikmuster. Insbesondere die vorherrschenden neoliberalen Grundsätze lassen eine fiskalische Umverteilung zugunsten der Kommunen unwahrscheinlich erscheinen (S. 40f).

Dennoch betont Hanesch die Notwendigkeit, vor allem auf Grund der Neigung der Kommunen, die sozialpolitischen Umbaumaßnahmen als zwangsläufige und alternativlose Sachzwangsgesetzlichkeiten darzustellen, über Handlungsoptionen der Kommunen selbst nachzudenken, um im nächsten Schritt angemessenere Bewältigungsformen für die anstehenden Probleme auf lokaler Ebene zu entwickeln (S. 42ff).

Neben zahlreichen Faktoren, die eine Neuorientierung kommunaler Sozialstaatlichkeit nicht unbedingt begün-

stigen, wird als großes Defizit das unbefriedigende Informationsverhalten innerhalb des kommunalen Sozialsektors genannt. Darüber hinaus mangelt es bis heute überhaupt an entsprechender "kommunaler Empirie", d.h. Sozialberichterstattung und Sozialplanungen in den meisten Kommunen eine eher bescheidene Rolle (S. 43). Dieser Umstand wird als unbedingt veränderungswürdig angesehen. Damit ist bereits eine von drei strategischen Ansatzpunkten für eine Zukunft der sozialen Stadt angesprochen ("Empirische Fundierung kommunaler Sozialpolitik durch Sozialberichterstattung und Sozialplanung", S. 44f) Ein zweiter Ansatzpunkt der Reformoption liegt für Hanesch in einer bürgerorientierten Modernisierung der Kommunalverwaltung und in der Suche nach einem neuen "welfare mix" zwischen öffentlichen und freien Trägern (S. 45ff). Sein dritter Punkt orientiert sich an der Sinnhaftigkeit eines öffentlichen Diskurses auf der Grundlage breiter Bündnisse für eine Stadtentwicklung des sozialen Ausgleichs (S. 48ff).

Daß globale ökonomische und politische Umbrüche die Rahmenbedingungen für die Kommunen eingeschränkt haben, ist mittlerweile evident. Ernst-Ulrich Huster argumentiert in seinem Beitrag, daß die Kommunen über keinen realen Handlungsspielraum verfügen, und weist empirisch die widersprüchlichen Funktionsmechanismen von Aufgabenzuteilung und Finanzausstattung und eine daraus resultierende "Sozialstaatsfalle" für die Gemeinden nach (S. 60ff). Er macht schließlich das Fehlen einer "sozialpolitische[n] Mezzoebene" zwischen globalen Austauschbeziehungen und nationaler sowie kommunaler Politik aus. Eine neue Mezzoebene würde seiner Meinung nach Raum schaffen, daß "sich die Kommunen wieder auf die Bewältigung nichtstandardisierbarer Risiken konzentrieren sowie zusätzliche und frei-

willige soziale Infrastrukturleistungen für ihre Bürgerinnen und Bürger anbieten könnten" (S. 73).

Auf Grund empirischer Indikatoren kommt Jens S. Dangschat zum Urteil, daß die Trends kommunaler Politik eindeutig und vorrangig in Richtung der ökonomisch motivierten "Standort"verbesserung weisen, zunehmende soziale und sozialräumliche Disparitäten und die damit einhergehenden Probleme nachrangig behandelt werden. Zur sozialpolitischen Bearbeitung von "alter" und "neuer" Armut fordert Dangschat, ungeachtet der Notwendigkeit einer anderen Sozialpolitik durch den Zentralstaat, daß die Kommunen von selbst zu einer neuen sozialräumlichen Strategie übergehen müßten, d.h. anstatt "einzelne sozial benachteiligte Gruppen als Klientel zu betrachten, muß kommunale Sozial-, Beschäftigungs-, Bildungs-, Kultur-, und Gesundheitspolitik quartiersbezogen aktiviert und koordiniert werden." (S. 104)

Zu den strategischen Ansatzpunkten für eine Neuorientierung kommunaler Sozialpolitik zählt das Schlagwort von der "neuen Steuerung". Hartmann setzt sich mit der Notwendigkeit einer solchen Strategie, die er auch für den Sozialbereich für sinnvoll erachtet, auseinander. Sein Beitrag reflektiert Ansprüche, Wirklichkeiten und Perspektiven dieses vermeintlich neuen Königswegs der Reformierung der öffentlichen Verwaltung.

Zentraler Orientierungspunkt der "neuen Steuerung" ist die "Output-Orientierung" (vgl. zfsd. S. 115). Hartmann betont aber, daß es darüber hinaus auch auf die "Wirkung eines Produkts ('outcome')" ankommt (S. 117). Er warnt in seinen Überlegungen zudem vor voreiligen Erwartungen und vor allem davor, daß unter dem neuen Schlagwort bloß kurzfristige Sparpolitik und Budgetkonsolidierung betrieben werde, und somit mittel- bis längerfristig mehr Probleme geschaffen denn

gelöst werden (S. 124f). Schließlich streicht Hartmann die Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit hervor, daß im Zusammenhang mit "neuer Steuerung" auch der Weg zu einer "neuen Kultur der Verwaltung" (S. 131f) beschritten werde und weiters diese Strategie ohnedies mit dem notwendigen Umbau des Sozialstaates so verbunden werden könne, daß durch die Aktivierung der Bürger, durch die Prävention sozialer Probleme, durch die Förderung des Wettbewerbs und der Innovation, durch die Schaffung von neuen Partnerschaften zwischen privatem, ehrenamtlichem, gemeinnützigem und öffentlichem Sektor, eine "Revitalisierung des Sozialstaates" erreicht werde (S. 134).

Die bereits von Hartmann angesprochene Rolle der freien Träger der Wohlfahrt stellt das zentrale Thema von Manderscheids Beitrag dar. Der Autor, ein Kenner seines Untersuchungsfeldes, spart nicht mit Kritik an der traditionellen Verstrickung von Funktionsträgern der freien Wohlfahrt mit öffentlich-rechtlichen Instanzen. Und er macht klar, daß "weniger vom gleichen" gleichwohl "keine Neuorientierung" (S. 137f) bedeute. Der derzeit beobachtbare Prozeß der Neuorientierung der freien Wohlfahrtspflege wird als ein typischer Prozeß "defensiver Modernisierung" (S. 138) gedeutet.

Manderscheid geht auch mit dem Anspruch sozialarbeiterischer Professionalität der Verbandswohlfahrt hart ins Gericht (S. 144ff) und skizziert abschließend seine Gedanken einer wahrhaftigen Neuorientierung (S. 146-150). In Zukunft sollte eine "offensive Modernisierung" das klassische "duale System" von öffentlicher und privater Wohlfahrtspflege weiterentwickeln in Richtung eines neuen "welfare-mix mit qualitativem Wettbewerb", um so letztlich die überkommene Logik der "Exklusivität" freier Wohlfahrtspflege zu überwinden (S. 146). Zu guter Letzt wird eine fachlich und prozessual fun-

dierte Neuorientierung als Herausforderung beschrieben, die Konflikte zu lassen sollte, statt Sozialtechnologie zu praktizieren, denn jede echte Reform müßte eine Stärkung der Rechte der "Nutzer" sozialer Dienstleistungen möglich machen (S. 147f).

Zum Thema kommunale und nationale Armuts- und Sozialberichtserstattung unter den Auspizien eines sozialpolitischen Paradigmenwechsels liefert Wolf D. Klatt Anregungen, wie jenseits der gängigen skandalisierenden Sozialberichterstattung eine "sachlich orientierte und qualitative Differenzierung der Probleme" ihren Niederschlag finden müßte (S. 169). Ein "alternatives" Berichtswesen ist unter anderem gefordert, stärker auf Merkmale einer "gesellschaftlichen Krise" einzugehen, und zudem Armut leugnenden bzw. verharmlosenden Darstellungen auch auf "der Ebene einer ressourcenorientierten Berichterstattung" (z.B. was sind die Wirkungen der Reduktion einzelner Sozialleistungen) entgegenzutreten (S. 171).

Erfolgreiche neue Strategien erfordern ohne Zweifel, den lokalen Sozialstaat politikfähiger zu machen (vgl. S. 179ff). In ihrem Beitrag skizzieren Peter Bartelheimer und Thomas von Freyberg, die von Handlungsspielräumen auf örtlicher Ebene ausgehen, die Notwendigkeit "neuer Brückeninstanzen", die vermittels neuer Koalitionen unter den lokalen Akteuren eine "Armuts politik von unten" möglich machen (S. 182f). Anhand eines überregional bekannten Beispiels, der Sozialpolitischen Offensive Frankfurt am Main (SPO), schildern sie die widersprüchlichen Erfahrungen und kommen mit Hilfe der Kategorien der "Policy-Analyse" zu einem kritischen Fazit: Demnach gibt es eine "Eins" in Problemdefinition, eine "Zwei" in Agenda-Gestaltung, eine schwache "Drei" in Politikformulierung, und in den übrigen Belangen kann die SPO die selbst gesteckten Ziele auf

Dauer nicht erreichen. Der Zusammenschluß der zahlreichen sozialpolitischen Initiativen und Projekte funktioniert letztlich nach der Logik des größten gemeinsamen Nenners, und die Einhaltung des Konsensprinzips verhindert, daß "Streitfragen bis zu einem allgemein tragbaren und dennoch politikfähigen Kompromiß ausdiskutiert werden könnten." (S. 208)

Die Autoren betonen schlußendlich aber doch den positiven Wert solcher Akteurskonstellationen, die sich zu einem wirklichen Aktionsbündnis weiterentwickeln könnten, was sie als eher unwahrscheinlich einschätzen, dennoch aber die "zivilisatorischen Effekte" in der Arena des lokalen Sozialstaats herausstreichen (z.B. Stabilisierung als Lernort), die allemal zu einem etwas besseren Status quo beitragen (S. 209f).

Im dritten Themenblock werden "Handlungsfelder und Problemstellungen kommunaler Sozialpolitik" (S. 215ff) exemplarisch aufgegriffen, und auch hier zeigt sich auf einprägsame Weise, in welchem Maße soziale Problemlagen im lokalen Kontext von übergeordneten Mechanismen und Politikmustern bestimmt sind. Dies weist zum Beispiel Wenzel in seinem Beitrag über die "Sozialhilfe im Umbruch" und die (begrenzten) Perspektiven für die Kommunen nach (S. 215ff).

Wahlverwandte Wechselbeziehungsfelder werden in weiteren Beiträgen thematisiert, so etwa für den Bereich der kommunalen Infrastruktur für Kinder und Familien (S. 235ff), weiters die Diskussion um Perspektiven kommunaler Sozialplanung und die Partizipation im Alten- und Pflegebereich (S. 257ff) sowie die Abschätzung von Produktivitätspotentialen lokaler Arbeitsmarktpolitik.

Traube diskutiert sein Thema dabei unter der zielgerichteten Perspektive, daß es immer weniger Mittel für lokale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsför-

derung geben wird, und es nunmehr stärker darauf ankommt, nicht nur die Kosten der Programme zu sehen, sondern auch deren ökonomisch meßbaren "Nutzen" zu ermitteln und der Kostenseite gegenüberzustellen. In diesem Beitrag werden die Zielaspekte des "magischen Dreiecks" kommunaler Arbeitsmarktpolitik wie Arbeitsmarktingegration, fiskalischer Ertrag und soziale Integration aufgegriffen und in die Kosten-Nutzen-Analyse einbezogen (S. 285ff). Damit wird das Augenmerk wieder stärker auf die "Produktivität" sozialstaatlicher Interventionen gelenkt, ein in den letzten Jahren ohnedies stark vernachlässigter Aspekt.

Zu den zentralen und politisch heiklen Themen rund um die unzureichende Wohnungsversorgung liefert Claus Reis einen wichtigen Beitrag. Vor dem Hintergrund des Endes des "goldenen Zeitalters des sozialen Wohnungsbaus" (S. 306ff) reflektiert Reis den "Doppelcharakter" der Wohnung als Sozial- und Wirtschaftsgut und stellt seine Erörterungen in den Kontext des Spannungsverhältnisses von staatlicher und kommunaler Wohnungspolitik. Die daraus resultierenden innerbürokratischen Ressortierungen bzw. Aufsplitterungen sollten vorrangig abgebaut werden, und zwar in Richtung eines homogenen Politikbereichs "Wohnungspolitik" in den Kommunen, dessen Gegenstand die adäquate Wohnungsversorgung "aller Bürger" sein müßte (S. 313ff).

Im Zentrum der beiden letzten Beiträge des Sammelbandes steht – die bereits in vorangegangenen Beiträgen angeklungene – sozialräumliche Kumulation von Problemlagen und Problemgruppen kommunaler Sozialpolitik. Ausgehend von einem gemeinwesenorientierten Ansatz beschäftigen sich Hartmut Fritz und Reinhard Thies mit der Armutsbekämpfung in benachteiligten Lebensräumen. In ihre Argumentationen fließen die Erfahrungen

der Mitarbeit in der Landesarbeitsgemeinschaft Hessen bzw. der Bundesarbeitsgemeinschaft soziale Brennpunkte ein. Ihre Präferenz gilt im Sinne des *Empowerment*-Ansatzes der Stärkung der Selbsthilfepotentiale der Bewohner benachteiligter Stadtteile im Zusammenhang mit Entwicklungen des jeweiligen Stadtteils. Den Gemeinwesenarbeitern wird dabei eine intermediäre und moderierende Rolle zugeordnet (S. 336ff).

Im abschließenden Beitrag geht es dann um das Hamburger Konzept einer Armutsbekämpfung im Rahmen einer sozial ausgewogenen Stadtentwicklungspolitik. Monika Alisch bietet nicht nur einen Überblick zu den konzeptionellen Überlegungen, den materiell-sozialen Disparitäten, sondern reflektiert auch erste Erfahrungen mit der praktischen Umsetzung (S. 355ff). In ihren Schlußfolgerungen unterstreicht die Autorin, daß es kaum gelingen wird, "auf lokaler Ebene gegen alle nationalen und globalen Trends die Arbeitslosenquote oder den Anteil der Empfänger von Sozialhilfe statistisch spürbar zu senken. Gleiches gilt für das traditionelle Ziel der Stadtplanung, diese Quartiere auf einen 'Normal'- oder Durchschnittszustand hin zu entwickeln." Es müssen nach Alisch vielmehr Wege gefunden werden, "jedes Quartier im Rahmen seiner eigenen Möglichkeiten zu entwickeln und eine eigene Dynamik zuzulassen." (S. 360)

Die Beiträge des Sammelbandes reflektieren insgesamt deutsche Realitäten und Erfahrungen. Dennoch stellt dieser Sammelband einen für die nachhinkende österreichische Diskussion wichtigen und anregenden Einstieg dar. Aus der Fülle von Argumenten und Erfahrungen lassen sich interessante Impulse für die anstehende Diskussion um die Neuorientierung lokaler Sozialstaatlichkeit in Österreich aufnehmen.

Gerhard Melinz