

40. Jahrgang · 2001/I

v o r m a l s

A
f
K

D EUTSCHE ZEITSCHRIFT
f ÜR
K OMMUNALWISSENSCHAFTEN

Im Brennpunkt:
Integration und Stadt

Verantwortlich:
Albrecht Göschel

Albrecht Göschel
Integration und Stadt

Thomas Krämer-Badoni
Urbanität und gesellschaftliche Integration

Walter Hanesch
Armut und Integration in den Kommunen

Jürgen Friedrichs und Jörg Blasius
Sozial-räumliche Integration von Türken in zwei
Kölner Wohngebieten

Hartmut Häußermann und Walter Siebel
Integration und Segregation – Überlegungen zu
einer alten Debatte

Rosemarie Sackmann
Integration von Zuwanderern in Frankreich und
in den Niederlanden

Deutsches Institut für Urbanistik 

Herausgeber

- Dr. phil. Stephan Articus
Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Städtetages, Berlin/Köln
- Prof. Dr. rer. pol. Karl-Heinrich Hansmeyer
Universität zu Köln, Seminar für Finanzwissenschaft
- Prof. Dr. rer. pol. Helmut Klages
Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer
- Prof. Dr. rer. pol. Heinrich Mäding
Leiter des Deutschen Instituts für Urbanistik, Berlin
- Prof. Dr. rer. pol. Christoph Reichard
Direktor des Kommunalwissenschaftlichen Instituts der Universität Potsdam
- Prof. Dr. phil. Erika Spiegel
Technische Universität Hamburg-Harburg, Forschungsschwerpunkt Stadt, Umwelt und Technik, Heidelberg
- Prof. Dr. iur. Dr. h.c. mult. Klaus Stern
Universität zu Köln, Institut für öffentliches Recht und Verwaltungslehre
- Dipl.-Ing. Christiane Thalgot
Stadtbaurätin der Landeshauptstadt München

Impressum

Deutsches Institut für Urbanistik
Postfach 12 03 21, 10593 Berlin
Fax: 030/39001-275; E-Mail: koenig@difu.de

Redaktion: Dr. phil. Paul von Kodolitsch
Klaus-Dieter Beißwenger

Umschlaggestaltung und
Layout: Susanna Mayer
Satz: Sylvia Koenig

Druck: Mercedes Druck, Berlin.

© 2001 Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin.

Die Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften (DfK) – vormals Archiv für Kommunalwissenschaften (AfK) – erscheint in zwei Halbjahresbänden. Die Zeitschrift veröffentlicht nur Originalbeiträge. Mit Verfassernamen gezeichnete Beiträge geben die Meinung des Verfassers, nicht die der Herausgeber und der Redaktion wieder.

Der Bezugspreis beträgt 20,- Euro/39,- DM zuzügl. Zustellgebühr für den Halbjahresband, für das jährliche Abonnement 35,- Euro/68,50 DM zuzügl. Zustellgebühr, einschließlich gesetzlicher MwSt. Abbestellungen sind bis sechs Wochen vor Jahresende möglich. Bei Nichterscheinen wegen Streiks oder höherer Gewalt besteht kein Anspruch auf Nachlieferung.

Die Zeitschrift und alle in ihr enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Alle Urheber- und Verlagsrechte sind vorbehalten. Der Rechtsschutz gilt auch für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen. Jede Verwertung bedarf der Genehmigung des Deutschen Instituts für Urbanistik. Das Institut erlaubt allgemein Kopieren zu innerbetrieblichen Zwecken, wenn dafür eine Gebühr an die VG WORT, Abt. Wissenschaft, Goethestr. 49, 80336 München, entrichtet wird, von der die Zahlungsweise zu erfragen ist.

vormals Archiv für Kommunalwissenschaften

**Im
Brennpunkt:**

Integration und Stadt

Albrecht Göschel Integration und Stadt	5
Thomas Krämer-Badoni Urbanität und gesellschaftliche Integration	12
Walter Hanesch Armut und Integration in den Kommunen	27
Jürgen Friedrichs und Jörg Blasius Sozial-räumliche Integration von Türken in zwei Kölner Wohngebieten	48
Hartmut Häußermann und Walter Siebel Integration und Segregation – Überlegungen zu einer alten Debatte	68
Rosemarie Sackmann Integration von Zuwanderern in Frankreich und in den Niederlanden	80

**Im
Blickfeld:**

Weitere Themen

Kai Hofmann und Wolfgang Scherf Die Auswirkungen der Steuerreform 2000 auf die Gemeinden	97
---	----

**Gesichtet und
empfohlen:**

Neue Literatur

Wilhelm Heitmeyer und Reimund Anhut (Hrsg.)
Bedrohte Stadtgesellschaft, Soziale Desintegrationsprozesse
und ethnisch-kulturelle Konfliktkonstellationen
Rezensiert von Uwe-Jens Walther 117

Autorinnen und Autoren 121

Bestellschein für die Zeitschrift 123

Die englische Fassung der Zeitschrift ist unter dem Titel
„**German Journal of Urban Studies**“ im Internet (www.difu.de) zugänglich.

Albrecht Göschel

Integration und Stadt

„In wissenschaftlichen Auseinandersetzungen gibt es nur wenige Themengebiete, die so vermint sind wie ‚Integration ausländischer Migranten‘, ‚Multikultur‘, ‚ethnische Segregation‘ usw.“ – mit dieser Feststellung beginnt Thomas Krämer-Badoni seinen Beitrag „Urbanität und gesellschaftliche Integration“, mit dem wir dieses erste Heft der „Deutschen Zeitschrift für Kommunalwissenschaften“ eröffnen. Und die Lage stellt sich wohl kaum sehr viel entspannter dar, wenn nicht nur die Integration ausländischer Migranten, sondern auch die der Stadtgesellschaft insgesamt diskutiert werden soll. Dennoch erscheint es durchaus gerechtfertigt, die neue Zeitschrift, die das „Archiv für Kommunalwissenschaften“ ablöst, mit diesem gleichermaßen anspruchsvollen wie konflikthaltigen Thema zu eröffnen. Die Integration der Stadtbevölkerung, die, wie Georg Simmel betont hat, aus Fremden besteht, welche bleiben, die sich aus permanenter Zuwanderung speist und immer dramatische Ungleichheiten aufgewiesen hat, gilt geradezu als *die* zentrale Leistung der Stadt. Stadt als „Integrationsmaschine“ ist demnach eine plastische, wenn auch vielleicht allzu mechanistische Formulierung, die diese Funktion städtischer Gesellschaften und städtischer Lebensformen ins Zentrum dessen stellt, was Städte vollbringen oder zumindest unter einem normativen Gesichtspunkt, auf den Thomas Krämer-Badoni kritisch eingeht, vollbringen sollten. So steht auch diese in der Tat höchst umstrittene Leistung der Stadt zu Recht „im Brennpunkt“ des ersten Heftes der neuen Zeitschrift – es geht um die Fragen, ob die Stadt als komplexe soziale Formation einem solchen Anspruch nachkommen kann und wie Kommunalpolitik auf die vermuteten, erwarteten, zum Teil bereits prognostizierten, zum Teil aber auch bezweiferten Desintegrationsphänomene der Zukunft reagieren sollte.

Die Versuche, das Phänomen und den Begriff der Integration zu systematisieren und in Teilaspekte zu gliedern, sind zahllos und kaum überschaubar. Weitgehend akzeptiert ist aber die Vorstellung, dass sich Integration auf mindestens drei Ebenen vollzieht. Die erste Ebene ist eine materielle oder auch systemische, in der vor allem die Integration ins Erwerbsleben, in den Arbeitsmarkt zu thematisieren wäre; in der Folge davon aber auch in alle Systeme sozialer Sicherung, die in den meisten modernen Staaten weitgehend auf individueller Erwerbstätigkeit basieren. Und historisch ist es vermutlich in der Tat die klassische „europäische“ Stadt, die in der Figur des „Wirtschaftsbürgers“ diese Integration auf der Basis individueller Wirtschaftstätigkeit möglich macht und fordert.

Auch die zweite Ebene einer modernen Integration braucht den „Wirtschaftsbürger“, in seiner Bürgerlichkeit bei der Integration in demokratische Formen der politischen Willensbildung, Selbstverwaltung oder Machtausübung. Auch auf dieser und vielleicht vor allem auf dieser Ebene unterscheidet sich städtische Integration von ihren Vorgängern zum Beispiel im Feudalismus, der Machtausübung immer einer letztlich „von Gottes Gnaden“ legitimierten Elite vorbehielt und „Bevölkerung“ prinzipiell von ihr ausschloss, sie immer nur zum Objekt, nie zum Subjekt der Macht erklären konnte.

Schließlich ist eine dritte Ebene zu unterscheiden, die der Integration in informelle Beziehungsnetze, in Nachbarschaften, Freundschaften, wechselseitige Hilfsbeziehungen, die in städtischen Gesellschaften nicht durch Abstammung, Stand, Familie oder religiöse Bindung vorgegeben sind, sondern trotz aller tradierten, überindividuellen Verpflichtung in gewissem Maße doch frei gewählt werden können. Diese häufig im engeren Sinne als *soziale* Integration bezeichnete Form – im Unterschied zur *systemischen* und *politischen* – gilt vielen Autoren der Stadtforschung, besonders der Stadtsoziologie, als die eigentlich städtische, da sie zum einen durch das städtische Phänomen der Dichte und räumlichen Nähe, zum anderen durch das gleichfalls typisch städtische Merkmal der Angebotsvielfalt und der Wahlmöglichkeit ihre spezifische moderne Form im Sinne der individuellen Gestaltbarkeit von „Verkehrskreisen“ erhält.

Als typisch städtisch gilt Integration auf allen drei Ebenen einerseits durch ihre Partialität, also ihre Unvollständigkeit und Offenheit, mit der sie sich von allen anderen Integrationsformen unterscheidet, andererseits durch die prinzipielle Unabhängigkeit der drei Ebenen voneinander. Niemals kann städtische Integration den Einzelnen ganz umfassen, und niemals muss Integration oder Desintegration auf einer Ebene zu entsprechender Inklusion oder Exklusion auf einer oder allen anderen Ebenen führen, so zumindest die besonders vom Funktionalismus betonte – möglicherweise aber auch normative – Vorstellung.

Dass es sich nun bei diesem Modell von Integration, vor allem wenn es auf Gleichheit zielt, angesichts der historischen und gegenwärtigen Realität der Stadt in der Tat um ein normatives Modell von Urbanität handelt, ist der zentrale Einwand von Thomas Krämer-Badoni. Vor allem in Bezug auf systemische Integration sei die Stadt weitgehend bedeutungslos, und auch Raumzusammenhänge, wie sie die Stadt für die Integration in informelle Netze herstelle, hätten gegenüber einer Integration in Funktionszusammenhänge, in Zwecke, wie man auch sagen könnte, also in Einrichtungen und Dienstleistungen, keine nennenswerte Bedeutung. Weder die Stadt noch der Stadtteil oder das Quartier können als soziale Einheiten gelten, in die integriert zu sein von nennenswerter Relevanz wäre. Eine Überschätzung der Stadt, hervorgerufen durch professionelle Deformation, die zur Blindheit gegenüber den normativen Implikationen der eigenen Wissenschaft

führe, wirft Krämer-Badoni dieser Stadtforschung vor. Ungleichheit und Konflikte, die anderen Autoren als untrügliche Zeichen von bedrohlicher Desintegration gelten, erscheinen aus dieser Sicht eher als Normalität, die relative Gleichheit und Konfliktfreiheit der letzten Jahrzehnte, vor allem der 60er- und 70er-Jahre, als in diesem Sinne „erklärungsbedürftige Ausnahme“, nicht als Normalfall, an dem erwartbare Entwicklungen gemessen werden könnten.

Im Gegensatz dazu betrachtet Walter Hanesch in seinem Beitrag die Kommune angesichts zu erwartender Polarisierungen und Einschränkungen sozialstaatlicher Leistungen als „Sozialstaat in Reserve“. Fraglich bleibt allerdings bei diesem Konzept, worin die typisch städtischen, kommunalen Leistungen im Bereich der systemischen Integration liegen sollen, wenn diese kommunale Leistung sich im Wesentlichen auf die Durchführung staatlich verordneter und verregelter Transferleistungen, wie zum Beispiel bei der Sozialhilfe, der „Hilfe zum Lebensunterhalt“, beschränkt. Selbst die Finanzierung sozialer Infrastruktureinrichtungen, die bei wachsender Armut in größerem Umfang benötigt werden und die die Kommune bereitstellen müsste, entspricht einem Angebot von „Funktionssystemen“, also keinem spezifisch städtischen Integrationsmodus aus Sicht von Krämer-Badoni. Einzig die Intensivierung von politischer Partizipation – und sei es Mitsprache auf Quartiersebene –, die bei wachsender Armut drohende Ausgrenzung von Gruppen oder Individuen verhindern könnte, kann nach diesen Kriterien als spezifisch städtische Integration gelten. Ungeachtet dieser Einwände besteht Konsens über die wachsenden Polarisierungstendenzen, die sich vermutlich in den nächsten Jahren am schärfsten in den Großstädten durchsetzen könnten und sozialpolitische Maßnahmen herausfordern müssten, seien es nun die einer genuinen Kommunalpolitik, seien es die des Sozialstaates, vermittelt über die lokale Politik der Kommune.

Dass Armut zunehmen wird, und zwar auch bei einer deutschen, einheimischen oder bereits längere Zeit ansässigen Bevölkerung, scheint aus Sicht der Autoren dieses Heftes ganz unstrittig zu sein. Unsicher erscheinen allerdings die Folgen dieser Entwicklung. Gäbe es tatsächlich einen städtischen Integrationsmodus, dürfte auch relativ gravierende Armut nicht zu einer umfassenden Ausgrenzung führen, also nicht zu Exklusion einer neuen „urban underclass“. Denn auch von gravierender systemischer Desintegration dürften politische und informelle oder – im engeren Sinne – soziale Integration nicht tangiert sein. Empirische Untersuchungen, wie sie Jürgen Friedrichs und Jörg Blasius über benachteiligte Stadtteile in Köln in ihrem Beitrag präsentieren, legen aber nahe, dass diese Ebenen der Integration durchaus nicht so voneinander entkoppelt sind, wie eine systemtheoretische Betrachtung, die den Begriff der Exklusion zurückgewiesen hatte, postuliert. Friedrichs und Blasius belegen, dass die Integrationsebenen miteinander verwoben sind, dass systemische Desintegration auf politische und vor allem auf soziale In-

tegration ausstrahlt. Damit liefern sie einen Befund, der einerseits Wechselwirkungen zwischen verschiedenen Ebenen von Unterprivilegierung bestätigt, der andererseits Hinweise auf Grenzen auch von derzeit mit großem Einsatz und großer Aufmerksamkeit verfolgten Programmen wie der „Sozialen Stadt“ geben kann.

In der Tradition von Empowerment-Konzepten aus den USA wird in diesem und ähnlichen Stadtentwicklungsprogrammen unter anderem versucht, Beziehungsnetze in benachteiligten Stadtgebieten, also Formen informeller Integration der Bewohner, zu nutzen und zu entwickeln, um politische Integration so zu verbessern, dass letztlich auch Bedingungen systemischer Integration günstig beeinflusst werden. Wenn nun, wie Friedrichs und Blasius zeigen, systemische Desintegration besonders bei Migranten unmittelbar auch zu mangelhafter Integration im politischen und informellen Feld führt, wird deutlich, wie schwer es sein wird, auf diese Weise durchgreifende Verbesserungsstrategien zu entwickeln. Die Verteilungen unterschiedlicher „Kapitalarten“, also von materiellem, sozialem und kulturellem Kapital, hängen demnach so eng miteinander zusammen, dass wechselseitige Kompensationen sicher nicht leicht zu erreichen sind.

Ob die mit diesem Befund festgestellten Bedingungen trotz aller Einwände – zum Beispiel bei Walter Hanesch – geradewegs zur Ausbildung einer neuen städtischen Unterklasse führen werden, sei an dieser Stelle dahingestellt. Dass derartige Befürchtungen allerdings nicht ganz von der Hand zu weisen sind, scheinen die Ergebnisse von Friedrichs und Blasius aber doch zu signalisieren. Zweifellos geben sie zumindest Hinweise auf die Folgen von Segregation benachteiligter Bevölkerungsgruppen, besonders zur Segregation von – in der Regel benachteiligten – Migranten und damit zu einem Phänomen, das wie kaum ein anderes im Bereich sozialwissenschaftlicher Stadtforschung und kommunaler Sozialpolitik die Gemüter erregt und in höchstem Maße ideologisiert zu sein scheint. Wie pauschal und mechanisch Segregation Benachteiligter in der Regel mit deren Ausgrenzung gleichgesetzt wird, wie voreilig in manchen Studien und in der kommunalen Praxis von der Existenz segregierter Quartiere und ihrer möglicherweise unterdurchschnittlichen Ausstattung mit öffentlichen Einrichtungen auf Ursachen von Benachteiligung geschlossen wird, demonstrieren Hartmut Häußermann und Walter Siebel mit einem Beitrag zu diesem umstrittenen und normativ aufgeladenen, moralisch umkämpften Thema. So schwierig ihr Vorschlag einer Unterscheidung von sozio-ökonomischer (struktureller) und ethnisch-kultureller (funktionaler) Segregation, wie sie selber konzedieren, auch sein mag – dass Segregation nicht per se und pauschal verurteilt werden kann, legen ihre Ausführungen eindringlich nahe.

Segregierte Quartiere von Migranten können Übergangsorte, Stadien der Akklimatisierung und Eingewöhnung, also der Integration in die Aufnahmegesellschaft bilden, wenn – und dies ist die entscheidende Bedingung – die Grenzen zur aufnehmenden Gesellschaft auf allen Ebenen der Integration – systemisch, politisch und

informell oder sozial – offen sind. Dass aber gerade dies doch eher nicht der Fall zu sein scheint, legen die Daten von Friedrichs und Blasius nahe. Andererseits würden sich die Bedingungen der segregiert lebenden Benachteiligten, seien sie nun Migranten, seien sie „Einheimische“, wohl kaum wesentlich ändern, wenn bei gleicher rigider Grenzziehung auf den genannten Ebenen der Integration nur eine räumliche Durchmischung, eine territoriale Auflösung segregierter Quartiere erfolgte. Vermutlich würden sich diese Bedingungen sogar verschlechtern, da dann die Reste oder rudimentären Ansätze informeller Hilfssysteme verloren gingen oder eine am Rande, auch außerhalb der Legalität operierende Schattenökonomie noch mehr erschwert würde.

Indessen können segregierte Quartiere mit Dauerbewohnern vermutlich sich selbst verstärkende Spiralen der Benachteiligung auslösen, da sich in dieser Kultur der Armut und Ausgrenzung eben die Verhaltensformen habitualisieren, die Benachteiligung dauerhaft werden lassen. Aber auch hier ist wiederum unsicher, ob es der territorialen Segregation in Quartieren und Stadtteilen bedarf, um derartige „Teufelsspiralen nach unten“ in Gang zu setzen. Es können die von Krämer-Badoni angesprochenen „Funktionssysteme“ sein, die zumindest ähnliche Wirkungen ausüben, auch wenn eine örtliche Verteilung von Benachteiligten, ihre räumliche Durchmischung mit weniger Benachteiligten in entsprechenden Wohngebieten erfolgt. Vielleicht liegt hier der einzige eindeutige Konsens der Autoren, die sich zu diesen Themen äußern: Auf diese komplexen Fragen gibt es keine einfachen Antworten, sie wären immer falsch, wie Häußermann und Siebel am Ende ihres Beitrags lakonisch konstatieren.

Dass sich unsere Nachbarländer mit Integrationsfragen, seien es die aus einer wachsenden Ungleichheit, einer tendenziellen Polarisierung, seien es die der Integration von Migranten, nicht wesentlich leichter tun, ist spätestens seit der auf-rüttelnden Studie von Dubet und Lapeyronnie (1994) bestens bekannt. Im Gegenteil: Das Konfliktniveau im Verhältnis von Einwanderern und Einheimischen, zwischen Benachteiligten und „Integrierten“ scheint in den französischen Städten deutlich höher zu liegen als in Deutschland, ohne dass man mit Sicherheit sagen könnte, ob hier ein Bild auch unserer Zukunft gezeichnet wird. Vermutlich schon.

Ohne dies aber prognostizieren zu können, beeindruckt am Beitrag von Rosemarie Sackmann, die die nationalen Einwanderungspolitiken Frankreichs und der Niederlande vorstellt und vergleicht, die staatstheoretisch gewonnene Unterscheidung zwischen individuellen (Frankreich) und kollektiven (Niederlande) Integrationsstrategien, die gleiche Unterscheidung demnach, die auch Häußermann und Siebel mit Rekurs auf Traditionen der Stadtsoziologie (Georg Simmel versus Chicagoer Schule) für ihre Erklärung und Bewertung von Segregation heranziehen. Und ähnlich wie diese Autoren muss auch Sackmann feststellen, dass sich in der Realität der beiden Staaten die staatstheoretisch und aus nationalen Traditionen

begründeten Integrationsstrategien intensiv überlagern, dass also in beiden Ländern beide Strategien verfolgt werden.

Während in diesem Punkt aber nur gewisse Parallelitäten zwischen nationalen Konzepten von Integrationspolitik und kommunalpolitischen Modellen der Bewertung und Behandlung von Segregation liegen mögen, besteht eine Übereinstimmung zwischen Sackmann und den anderen Autoren hinsichtlich der absoluten Dominanz systemischer Integration, besonders bei der Integration von Migranten. Die, wie Krämer-Badoni behauptet, weitgehend gelungene Integration der Gastarbeiter, wenn auch als Unterschichtung der deutschen Bevölkerung, die geringen Anteile der Migranten, die tatsächlich bleiben wollten, aber auch derjenigen, die ihre Migration als vorübergehendes Stadium sahen, basierte in der Hoch-Zeit der Gastarbeiteranwerbung auf einem funktionierenden Arbeitsmarkt. Die jetzt befürchteten Desintegrationsphänomene dagegen resultieren aus Engpässen auf den Arbeitsmärkten in Deutschland und den Herkunftsländern.

Diese dominante Bedeutung des Arbeitsmarktes wird offensichtlich bei Einschränkungen des Sozialstaates eher noch gesteigert, und alle anderen Integrationsstrategien, mögen sie nun auf politische Teilnahme oder informelle Beziehungen und Netzwerke zielen, dienen offensichtlich, wie in den Überlegungen von Hanesch und den internationalen Vergleichen von Sackmann deutlich wird, dieser systemischen Integration in den Arbeitsmarkt, sei es der erste Arbeitsmarkt samt aus ihm resultierenden Ansprüchen auf soziale Sicherungen, sei es der Arbeitsmarkt einer Schattenwirtschaft am Rande der Legalität. Dass angesichts der Krisen des ersten Arbeitsmarktes gesetzliche Restriktionen in den Schattenbereichen nicht zu rigide durchgesetzt werden, dass hier vor allem gegenüber Migranten eine gewisse Großzügigkeit entweder in der Anwendung bestehender Gesetze oder in der Formulierung neuer walten sollte, ist einer der Appelle von Häußermann und Siebel. Und setzt man die Ausführungen von Krämer-Badoni dazu in Bezug, so muss man annehmen, dass Zuwanderung in die Städte auf jeden Fall erfolgt, gleichgültig, ob eher Nachsicht gestattende oder strenge rechtliche Bestimmungen eingesetzt und gehandhabt werden. Rigide rechtliche Durchgriffe erhöhen demnach die Mauern um Migranten-Communities, verhindern aber nicht deren Existenz, sondern treiben sie möglicherweise in eine nach innen enge und hermetische kollektive Integration bei gleichzeitiger Desintegration nach außen. Die Frage, ob mit einer lockeren Handhabung von Legalitätsfragen auch arbeitsrechtliche Aufweichungen für eine deutsche „Normalbevölkerung“ verbunden sein müssen und ob diese im Zweifelsfall wünschenswert wären, sei an dieser Stelle dahingestellt.

Erkennbar wird aus den Beiträgen insgesamt, dass sich Integrationspolitik vor allem für Migranten, aber auch für eine einheimische Bevölkerung als Arbeitsmarktpolitik entwickeln muss, und dies umso mehr, je poröser sozialstaatliche Si-

cherungen werden. Diese Arbeitsmarktpolitik aber kann sich offensichtlich nicht an den Kriterien orientieren, nach denen der krisenhafte erste Arbeitsmarkt funktioniert. Dies heißt vermutlich, dass eine Arbeitsmarktpolitik, eine kommunale Beschäftigungspolitik, zu verfolgen wäre, die vor allem von der entscheidenden Dimension des ersten Arbeitsmarktes, der individuellen Integration in Arbeit und daraus erschlossenen sozialen Sicherungen, abrückt. Ein Rückgriff auf kollektive Arbeitsformen und damit verbundene kollektive Integrationsformen aber stellt nicht etwa eine typische Form kommunaler Arbeitsmarktpolitik dar, sondern bedeutet einen Rekurs auf vormoderne Arbeits- und Lebensformen, von der der Städter sich durch urbane Lebensstile gerade zu lösen beabsichtigte. Eine Wiederaufnahme solcher Arbeitsformen als Strategie der Integration kann also entweder illusionär sein, wenn sowohl Migranten als auch deutsche Benachteiligte sich diesem „gemeinschaftlichen Integrationsmodus“ gerade entziehen wollen, oder es entsteht eine tiefe Spaltung in der Stadt zwischen den Gruppen, die individuelle Integration perfektioniert verfolgen, und Gruppen wie den Migranten, die in Integrationsformen „gezwungen“ würden, die sie überwinden wollten und wollen, wenn sie in die Stadt aufbrechen. Auch aus dieser Sicht, das legen Häußermann und Siebel nahe, muss das Problem der Segregation gesehen werden. Ist der erste, formelle Arbeitsmarkt offen für Übergänge aus dem informellen Arbeitsmarkt einer kollektiven Integration, kann die erste Form der Integration wie das Migrantenquartier als Durchgangsstadium wirken. Bestehen aufgrund der Bedingungen des Arbeitsmarktes selbst „unsichtbare Mauern“, so bilden sie die entscheidenden Hindernisse einer auf Dauer gelingenden Integration. Wann Segregation und informelle Arbeitsmärkte als zunächst gebildete „Schutzwälle“ stabil genug sind, um eine erste Orientierung und Akklimatisation in der neuen Gesellschaft zu gewährleisten, wann sie hingegen zu Ausgrenzung führen, sind Fragen auf einer Ebene von detaillierter Politik, wie sie in den hier vorliegenden, eher grundsätzlichen Beiträgen nicht erschlossen werden kann und soll.

Literatur

Dubet, François/Lapeyronnie, Didier, *Im Aus der Vorstädte. Der Zerfall der demokratischen Gesellschaft*, Stuttgart 1994.

Thomas Krämer-Badoni

Urbanität und gesellschaftliche Integration¹

Zusammenfassung: Der Beitrag setzt sich kritisch mit der These auseinander, die Stadt sei hinsichtlich der Integration von Migranten auf dem Weg zurück ins 19. Jahrhundert. Im Gegensatz dazu wird hier die These vertreten, dass die Stadt immer zugleich Integration und Ausgrenzung hervorgebracht hat. Die Unterschichtung der städtischen Bevölkerung durch die Migranten ist geradezu das Mittel der Integration, nicht etwa der Indikator für Ausgrenzung. Die einzige historische Entwicklungsphase, für die in Deutschland ein kontinuierlich wachsender Integrationsgrad der Migranten angenommen werden kann, ist die Zeitspanne von 1960 bis 1975. Diese Zeitspanne ist somit erklärungsbedürftig. Entwickelt man aus dieser Zeitspanne die normativen Postulate an die Integration von Migranten, überschätzt man notwendigerweise die Integrationsfähigkeit von Gesellschaften, was wiederum zu politisch unbefriedigenden und schädlichen Auseinandersetzungen führen muss.

1. Einführung

In wissenschaftlichen Auseinandersetzungen gibt es nur wenige Themengebiete, die so vermint sind wie „Integration ausländischer Migranten“, „Multikultur“, „ethnische Segregation“ usw. Dies liegt wohl vor allem daran, dass hinter bestimmten Standpunkten leicht politisch rechte Positionen vermutet werden. Wer z.B. räumliche Segregation von Migrantinnen und Migranten oder die Bildung ethnischer Kolonien nicht von vornherein ablehnt, läuft Gefahr, in die rechte Ecke gestellt oder gar als politisch rechtsextrem denunziert zu werden – wie dies

1 Klaus Kuhm und Werner Petrowsky von der Zentralen Wissenschaftlichen Einrichtung (ZWE) „Arbeit und Region“ in Bremen sowie Martin Kronauer und Berthold Vogel vom Sozialwissenschaftlichen Forschungsinstitut in Göttingen bin ich für die ausführliche Diskussion der ersten Entwürfe dieses Artikels zu großem Dank verpflichtet. Diese Diskussionen haben mich genötigt, an vielen Stellen präziser und deutlicher zu formulieren. Es versteht sich aber von selbst, dass sie nicht für die von mir hier vertretenen Positionen verantwortlich sind. Diese sind allein vom Autor zu vertreten.

kürzlich Wilhelm Heitmeyer in seiner Auseinandersetzung mit Walter Siebel demonstriert hat (Heitmeyer 1998: 454).

Wo gesellschaftskritische Positionen einen so starken Konsensdruck entwickeln, dass abweichende Meinungen mit Anfeindung rechnen müssen, ist die Gefahr besonders groß, dass man es mit den wissenschaftlichen Grundlagen der konsentierten Positionen nicht mehr so genau nimmt. Aber gerade dort, wo fast alle einer Meinung sind, weil sie aus politischen Motiven einer Meinung zu sein haben, kommt es auf die Genauigkeit der zugrunde liegenden Analysen an. Gerade weil alles so selbstverständlich auf der Hand zu liegen scheint, ist eine offene und politisch nicht vorentschiedene Auseinandersetzung nötig. Eine solche Diskussion ist allerdings nur dort möglich, wo Thesen und Positionen wissenschaftlich und nicht politisch begründet werden. Deshalb ist die Auseinandersetzung mit Häußermanns Thesen zum Versagen der „Integrationsmaschine Stadt“ lohnender als jene mit Heitmeyers politisch motivierten Ausführungen. Im Folgenden geht es daher um eine Auseinandersetzung mit den wissenschaftlichen Begründungen der genannten Thesen, nicht um die Fragen, mit welchen politischen Mitteln die Integration von Ausländern bewerkstelligt werden oder welche Rolle die Segregation und Binnenintegration dabei spielen könne. Dass hier mehr getan werden muss, steht außer Frage. Was allerdings getan werden kann, ist eine empirische Frage, die von Quartier zu Quartier unterschiedlich wird beantwortet werden müssen (vgl. hierzu auch Kronauer/Vogel 2000).

2. Zur These von der „Krise“ der „Integrationsmaschine Stadt“

„Großstädte“ – so beginnen Hartmut Häußermann und Ingrid Oswald (1997: 9) ihr Editorial zum kürzlich erschienenen Sonderband „Zuwanderung und Stadtentwicklung“ des Leviathan – „entstehen und wachsen durch Zuwanderung. Zuwanderung ist konstitutiver Bestandteil von Stadtentwicklung. Ohne Zuwanderung gibt es nicht nur kein Bevölkerungswachstum, selbst Stabilität der Bevölkerung würde es in Großstädten ohne Zuwanderung nicht geben.“

Dieses Zitat sei an den Beginn der folgenden Ausführungen gestellt, weil in ihm hinsichtlich Zuwanderung noch nicht differenziert wird: die Zuwandernden werden noch nicht in Ausländer und Deutsche, in EU- und andere Ausländer, in Aus- und Übersiedler eingeteilt; und das ist gut so, denn dies erlaubt, die Frage nach dem Verhältnis von Stadt und gesellschaftlicher Integration weiter als nur auf ausländische Migrantinnen und Migranten bezogen zu fassen, wie dies üblicherweise getan wird. Damit steigt auch die Chance, mit dieser erweiterten Perspektive zu anderen Antworten zu kommen. Gleichwohl wird letztlich die Unter-

scheidung zwischen ethnischer Migration und der Land-Stadt-Migration des 19. Jahrhunderts wieder aufgegriffen werden müssen.

Aus diesem allgemeinen Zusammenhang von Stadtwachstum und Zuwanderung ist auch das Bild von der „Stadt als Integrationsmaschine“ entstanden, das Hartmut Häußermann in verschiedenen Veröffentlichungen entworfen hat. Wichtig im Kontext der folgenden Argumentation ist allerdings weniger dieses Bild als die in der Folge entwickelte These, dass die Stadt heute nicht mehr als Integrationsmaschine funktioniere. Die Krise der „europäischen Stadt“, so Häußermann, komme durch das Zusammenwirken demographischer, arbeitsmarkt- und wohnungsmarktbezogener Prozesse zustande.² Diese Thesen seien zunächst kurz erläutert:

Demographische Entwicklung

Hier zählt nicht nur die Zunahme des Ausländeranteils in den Städten, sondern vor allem die Veränderung der Wanderungsmotive. Die Zuwandernden „sind nicht angeworben, nicht eingeladen, sondern werden durch ihre eigene Lebenssituation (zur Zuwanderung) veranlaßt“ (Häußermann 1998: 164).

Arbeitsmarkt

Hier dominiere der Prozess der Tertiarisierung. Während die Zahl der industriellen Arbeitsplätze – vor allem im Bereich der unqualifizierten Arbeit – abnimmt, wächst zwar die Zahl der Dienstleistungsarbeitsplätze, die aber die Arbeitsplatzverluste in der Industrie nicht kompensieren kann. In dieser Situation gebe „es im Grundsatz zwei Alternativen: einerseits die Möglichkeit, daß sich die Tätigkeiten nach Qualifikation und Verdienst innerhalb der Beschäftigung polarisieren (das ‚amerikanische Modell‘), andererseits die Möglichkeit, daß die Spaltung zwischen Arbeitsplatzbesitzern und Arbeitslosen zunimmt, sich also die Polarisierung zwischen dem Segment der Beschäftigten und dem Segment der dauerhaft Arbeitslosen herausbildet (...). Gegenwärtig dominiert in Deutschland die Tendenz zu einer Spaltung zwischen ‚drinnen‘ und ‚draußen‘.“ (ebenda: 165 f.)

Wohnungsmarkt

Hierauf bezieht sich das wichtigste Argument. Der Abbau des sozialen Wohnungsbaus, die Privatisierung der aus der Sozialbindung entlassenen Wohnungen sowie die Sanierung des innerstädtischen Altbaubestands führen dazu, dass nicht

2 Zuletzt in Häußermann/Kapphan (2000). Wenn ich es richtig sehe, verwendet Häußermann inzwischen den Begriff „Integrationsmaschine“ nicht mehr, jedenfalls taucht er in dem mit Kapphan verfassten Buch über Berlin nicht auf. Wenn sich auch in der Sache selbst dadurch nichts geändert hat, so ist die Darstellung durch den Verzicht auf die „Integrationsmaschine“ weniger plakativ. Vgl. auch unten Anm. 4.

nur immer weniger billige Wohnungen zur Verfügung stehen; der immer noch vorhandene Bestand an Mietwohnungen im sozialen Wohnungsbau sei hauptsächlich in den peripheren Großwohnanlagen in Großsiedlungen zu finden. Dies führe dazu, dass sich die Zuwanderung auf jene stadträumlichen Bereiche konzentriert, die von ihrer Lage und infrastrukturellen Qualität benachteiligt sind – und dies berge tatsächlich die Gefahr einer Entstehung von Ghettos nach amerikanischem Vorbild in sich: „Dadurch wird die sozialräumliche Struktur der Städte selbst zu einer Determinante von gesellschaftlichen Formationen. Die Frage ist, ob wir uns wieder sozialräumlichen Strukturen nähern, die wir aus der Stadt des 19. Jahrhunderts kennen.“ (ebenda: 169)

Diese Entwicklungen, vor allem die auf den Märkten, versteht Häußermann als das Scheitern der „systemischen“ Integration, die auf ökonomischem Wachstum, Arbeitsteilung und sozialer Sicherung beruhe:

„Wenn ein wachsender Teil der Bevölkerung ökonomisch, sozial und räumlich ausgegrenzt wird und wenn einem wachsenden Teil der Stadtbevölkerung die Hoffnung geraubt wird, ein menschenwürdiges Leben führen zu können, dann nimmt sich die Stadt insgesamt den sozialen Frieden ... Einem städtischen Raum, in dem der latente Bürgerkrieg herrscht, ist die Stadtkultur verloren gegangen. ‚Urbanität‘ ist nicht nur eine Frage der Sozialpsychologie, sondern setzt eine Integration auch der marginalisierten Teile der Stadtbevölkerung über eine Existenzsicherung voraus, bei der die Sicherheit der Wohnung eine herausragende Bedeutung hat.“ (ebenda: 170)

Unter welchen Voraussetzungen kommt die Stadtsoziologie zu diesen Annahmen, welches sind die Prämissen des Bildes von der „Stadt als Integrationsmaschine“? Sieht man genauer hin, so scheint der Terminus „europäische Stadt“ des 20. Jahrhunderts in Häußermanns Argumentation eigentlich für die Stadt in den ersten etwa 25 Jahren bundesrepublikanischer Entwicklung zu stehen.³ Denn nur in dieser Phase war die Stadtentwicklung vor allem durch eine quantitativ bedeutsame Verwirklichung des sozialen Wohnungsbaus (entstanden war dieser ja schon in der Weimarer Republik) Ausdruck einer sozial ausgleichenden Gesellschaftspolitik. Eine vergleichsweise soziale Durchmischung der Stadt, wie sie der soziale Wohnungsbau der 50er- und 60er-Jahre im Rahmen des sich rasant entfaltenden Fordismus in der Bundesrepublik Deutschland bewirkt hat, hat es in dieser Ausprägung meines Wissens weder in Großbritannien noch in Frankreich oder in Italien gegeben, obgleich auch dort Formen des sozialen Wohnungsbaus entwickelt wurden. Das Kaiserreich um die Jahrhundertwende und die Weimarer Republik,

3 Noch genauer betrachtet und auf die Hauptphase der Migration in die Bundesrepublik bezogen handelt es sich nur um die 15 Jahre von 1960 bis 1975, aber zunächst geht es um die Rolle des sozialen Wohnungsbaus, noch nicht um die Migration von Ausländern.

in deren Kontinuität Häußermann die bundesrepublikanische Entwicklung sieht, können meines Erachtens lediglich vom sozialen Anspruch der reformorientierten Minderheit der Gesellschaft in diese Kontinuität einbezogen werden. Gerade die systemische Integration hat in der Weimarer Republik nur sehr begrenzt funktioniert, so begrenzt, dass die Nationalsozialisten nicht die geringsten Schwierigkeiten hatten, die nicht funktionierende systemische Integration durch eine rassenfeindliche Ideologie zu ersetzen. Die mit Letzterer verbundene Integration funktionierte tatsächlich, und zwar auf der Basis der Ausgrenzung und Ermordung der Juden (und anderer „Minderheiten“), der Verfolgung und Vernichtung aller Fremden. Dieser Bruch macht es schwer, eine historisch kontinuierliche Entwicklung hin zu einer sozialen Stadt zu sehen.

Auch wenn Häußermann den Terminus „europäische Stadt“ hauptsächlich zur Abgrenzung einer sozialdemokratisch/sozialistisch mitbestimmten Stadtentwicklung von der immer schon sozial stark segregierten und gerade nicht sozialistisch beeinflussten amerikanischen Stadt verwendet, erscheint es mir angemessener, nicht pauschal von der Krise der europäischen Stadt zu sprechen, sondern sich auf die Entwicklungen der deutschen Stadt im 20. Jahrhundert zu beziehen und sich die Frage zu stellen: In welcher Phase haben die Städte tatsächlich als „Integrationsmaschinen“ funktioniert? Dass sie dies in den ersten 45 Jahren des 20. Jahrhunderts nicht taten, scheint mir offensichtlich. Zwar ist der soziale Wohnungsbau in der Bundesrepublik ohne die Entstehung des Genossenschaftswesens in den 20er-Jahren nicht vorstellbar, aber von einer systemischen Integration sind die 20er-Jahre noch weit entfernt. Um es zu wiederholen: die einzige im Sinne von Häußermann wirklich herausragende Phase sind die 25 Jahre von 1950 bis 1975; unter der Migrationsperspektive ausländischer Migrantinnen und Migranten sogar nur die 15 Jahre von 1960 bis 1975.

Über diese zeitliche Einschränkung der Stadtentwicklungsdynamik auf einen relativ kurzen Zeitraum hinaus muss aber auch grundsätzlicher gefragt werden: Sind es tatsächlich die Städte, die eine Integrationsleistung erbringen?⁴ Die Voraussetzung aller jener Positionen, die der Stadt Integrationsleistungen zusprechen, liegt in der Verselbständigung der Stadt zur „sozialen Einheit“ – ein Prozess, der zwar der Stadtsoziologie selbstverständlich erscheint, der aber – wie ich zu zeigen hoffe – sehr problematische Konsequenzen hat. Stadt als „soziale Einheit“ impliziert die Vorstellung, die Stadt habe sozial zu sein, und sozial bedeutet gerecht, und gerecht bedeutet Chancengleichheit für alle. Dieser normativen Vorstellung sind zwei Argumente entgegenzuhalten:

4 Ich möchte in meiner Argumentation auf die Wortschöpfung „Integrationsmaschine“ wegen deren sozialtechnischer Implikationen gerne verzichten. Sie legt auch die Vorstellung nahe, man könne eine kaputtgegangene Maschine reparieren.

Seit der Auflösung der Stadt als politischer Einheit ist es der Nationalstaat mit seiner politisch ausformulierten und rechtlich sanktionierten Gesellschaftspolitik, der über die politischen Formen der Integration entscheidet.

Integration bezieht sich nicht auf eine soziale Einheit Stadt, sondern auf die Mehrdimensionalität gesellschaftlichen Lebens. Integriert in eine Gesellschaft werden Menschen über ihre Teilhabe an den verschiedenen gesellschaftlichen Funktionssystemen, an Bildung, Gesundheit, Wirtschaft, Familie, Recht und anderen. Es handelt sich um Funktionssysteme, an deren Gestaltung die „Stadt“ einen allenfalls marginalen Anteil hat.

Das normativ „aufgeladene“ Urbanitätskonzept mit seinem Konstrukt der Stadt als kultureller Einheit, mit der Vorstellung eines harmonischen Miteinander, mit der Argumentationsfigur der „städtischen Gesellschaft“ verschleiert, dass die Stadt keine soziale Einheit ist. Manchmal habe ich den Eindruck, dass wir Stadtsoziologen uns den Erkenntnissen einer Soziologie der modernen Gesellschaft verschließen und stattdessen nostalgisch an einer Vorstellung von Stadtgesellschaft festhalten, die all das besser machen können soll, was die Gesellschaft nicht fertig bringt. Wir hindern uns selbst daran, die Frage nach der Bedeutung der Stadt als Ort so zu stellen, dass sich uns andere Einsichten erschließen. Was wir dafür brauchen, ist ein von Normativität entlasteter Stadtbegriff – das schiere Gegenteil der Urbanitätskonzepte. Darauf komme ich weiter unten zurück.

Auch wenn Hartmut Häußermann mit seiner Konzeption einerseits auf den Markt und demographische Prozesse, andererseits auf eine nicht genau ausgeführte Vorstellung von städtischer Gesellschaft und sozialer Einheit rekurriert, auch wenn man fragen könnte, ob nicht statt Demographie und Markt Wohlfahrtsstaat und Politik versagen – insgesamt handelt es sich bei Häußermanns Thesen eher um Fragen als um dezidierte Feststellungen, eher um ein Szenario potenzieller Entwicklungen als um die alarmierte Behauptung, wir seien bereits wieder im 19. Jahrhundert angekommen. Allerdings bieten sich solche Szenarien auch den drastischeren Interpreten an, die für sich nicht die nostalgische Vorstellung der Stadtsoziologie geltend machen können. Wilhelm Heitmeyer hat – sich auf Häußermann berufend – unter dem Titel „Versagt die ‚Integrationsmaschine‘ Stadt?“ die Konsequenzen aus der stadtsoziologischen Darstellung gezogen, ohne deren Prämissen selbst kritisch zu beleuchten. Auch auf diese soll hier noch kurz eingegangen werden.

Im letzten Beitrag des von ihm mitherausgegebenen Sammelbands „Die Krise der Städte“ fasst Heitmeyer die vorliegenden Analysen folgendermaßen zusammen: „Resümiert man nun die aktuellen Beschreibungen zur Zukunft europäischer Stadtentwicklung, dann lassen sich die Analysen auf drei qualitative Aspekte eines Krisenzusammenhangs fokussieren. Es sind dies Hinweise auf die *Desintegration der Stadtgesellschaft*, eine *Zweckentfremdung des öffentlichen Raums* und eine *Entzivilisie-*

rung des Verhaltens von einzelnen Menschen und Gruppen. Infolgedessen muss das Versagen der bisher funktionierenden ‚Integrationsmaschine‘ Stadt ins Kalkül gezogen werden.“ (Heitmeyer 1998: 443, Hervorhebungen im Original). Dies sei nahe liegend, weil „generell Desintegration als negativ zukunftssträchtiger Begriff in der Debatte“ sei (ebenda). In seinem eigenen Beitrag konzentriert sich Heitmeyer auf die residentielle Segregation und deren Folgen. Im Einzelnen verfolgt Heitmeyer die folgenden „Thesen“:

- Segregation sei ein „Ausweis von sozialer Desintegration“ und wirke sich „zerstörerisch für die Stadtgesellschaft“ aus.
- Segregation wirke auch auf das Zusammenleben der Menschen in den segregierten Gebieten zerstörerisch.
- Binnenintegration für ethnische Minderheiten führe zur „Zementierung sozialer Ungleichheit zugunsten der Mehrheitsgesellschaft und zugunsten neuer Abhängigkeiten von religiösen und ethnischen Gemeinschaften“.
- Die gesellschaftliche Entwicklung – dies wird als vierte These vertreten – führe zu einer Verstärkung von Segregation (alle vier Thesen ebenda: 444).

Zu diesen Thesen gelangt man, wenn man den Begriff „Stadtgesellschaft“ übernimmt, ohne sich darüber im Klaren zu sein, wie fragil solche Formulierungen sind. Letztere Erkenntnis haben Stadtsoziologen nach jahrzehntelangen Diskussionen über den Gegenstand der Stadtsoziologie so verinnerlicht, dass sie sie nur noch selten explizit formulieren.⁵

Auf der Suche nach gesellschaftlicher Desintegration wird man übrigens immer fündig, weil Gesellschaft nun einmal aus einer komplexen und widersprüchlichen Gleichzeitigkeit von Differenzierung und Entdifferenzierung, von Integration und Desintegration besteht. Eine Soziologie, die nur nach Desintegration forscht, läuft Gefahr, dem Topos der Zeitkritik aufzusitzen, nach dem zu jeder Zeit immer alles schlechter ist als gerade noch zuvor. Tatsächlich aber scheint mir das Bild einer zerfallenden Gesellschaft eine grobe Überzeichnung und das Produkt einseitiger, ideologiegeleiteter Recherche zu sein. Dass Heitmeyer die gesellschaftliche Desintegration in der Stadtgesellschaft sucht und findet, verführt ihn dazu, der Stadt die Formen der Segregation zuzurechnen – ohne das implizite stadtsoziologische Wissen ein stadtsoziologischer Fehlschluss.

Im Folgenden sollen zunächst einige grundsätzliche Bemerkungen zu Migrationsprozessen formuliert werden, um so die Rahmenbedingungen der Debatte um Integration/Desintegration klarer in den Blick zu bekommen. Sodann werde ich versuchen zu zeigen, dass historisch gesehen Prozesse der Stadtentwicklung – und

5 Allerdings wäre es besser, wenn auch die Stadtsoziologie sich ihrer Voraussetzungen häufiger vergewisserte.

diese basierte zu allen Zeiten auf Migration, erinnert sei hier an die eingangs zitierte Formulierung von Häußermann/Oswald – immer Inklusion und Exklusion gleichzeitig hervorgebracht haben. Neben gelungener gibt es immer auch misslungene Integration. Mit diesen Argumenten sei keineswegs behauptet, in unserer Gesellschaft sei alles zum Besten bestellt. Politischen Strategien zur Verbesserung von Integrationschancen ist allerdings nicht damit gedient, dass die Wissenschaft die einschlägigen Sachverhalte unter der Voraussetzung erhebt, was richtig oder falsch ist, sei bereits entschieden. Vielmehr gilt es gesellschaftliche Prozesse unvoreingenommen darzustellen und zu analysieren. Oder anders gesagt: Wissenschaft sollte sich die Gesellschaft, die sie untersucht, nicht vorher zurecht legen.

3. Anmerkungen zur Migration

Hier sei zunächst einmal auf zwei sehr einfache Sachverhalte verwiesen: Auf dem Gebiet der Bundesrepublik gab es 1950 etwa acht Millionen Vertriebene, zwischen 1950 und 1961 kamen nochmals 2,6 Millionen DDR-Übersiedler hinzu (vgl. Datenreport 1999: 26). Dies sind – wenn man davon ausgeht, dass nicht alle in der Bundesrepublik blieben – knapp zehn Millionen Menschen (Zuwandernde), die in die bundesrepublikanische Gesellschaft aufgenommen wurden. Die Fremdheit der Zuwandernden, die blieben, löste sich über eher kurz als lang in eine Form nicht bedingter Assimilation auf. Dies unterscheidet diese Gruppe von den ausländischen Migrantinnen und Migranten. Ihre Fremdheit war nur relativ und stand einer Integration nicht im Wege.

„Zwischen 1961 und 1997 sind insgesamt 23,1 Millionen ausländische Staatsangehörige in das frühere Bundesgebiet bzw. nach Deutschland zugezogen, und 17,0 Millionen haben es wieder verlassen.“ (Datenreport 1999: 26) Von den ausländischen Migrantinnen und Migranten ist also weniger als ein Drittel in der Bundesrepublik geblieben, und dies in einem Zeitraum von 36 Jahren. Es ist wichtig, sich diese Daten vor Augen zu führen, weil sie die migrationsbezogenen Argumentationen in doppelter Weise begrenzen: Es sind zwar viele ausländische Migrantinnen und Migranten geblieben, es sind aber etwa zweieinhalbmal so viele wieder weggegangen. Darüber hinaus ist auch keineswegs eindeutig, dass es sich bei diesen gut sieben Millionen um dauerhafte Immigranten handelt. Der Sachverhalt kann also Unterschiedliches bedeuten: Einerseits kann man daraus schließen, dass sich die Frage einer dauerhaften Integration nicht bei allen Migrantengruppen gleich stellt; andererseits ist zu vermuten, dass sich in den hohen Wegzugszahlen nicht nur die Arbeitsmigranten, sondern auch solche mit der Erfahrung misslungener Integration finden – ein Phänomen, auf das wir vor allem bei den klassischen Einwanderungsländern wie den USA stoßen und das der Vorstellung einer im Einwanderungsland immer gelingenden Integration doch einen herben Schlag

versetzt: „Rund 60 Prozent der Italiener zum Beispiel, die um die Jahrhundertwende in die USA emigrierten, kehrten nach Italien zurück.“ (Sassen 1996: 159) Insgesamt scheint von allen um 1900 nach Amerika Auswandernden etwa ein Drittel nach Europa zurückgekehrt zu sein (Hoerder 1986: 9). Schniedewind weist allerdings in Bades Migrationsstudie „Deutsche im Ausland – Fremde in Deutschland“ (1992: 179 ff.) darauf hin, dass die Rückwandernden insgesamt vier Gruppen umfassen: neben den Erfolglosen sind dies die Erfolgreichen, die aber ihren Erfolg in die alte Heimat transferierten; die Innovativen, die neu Erlerntes in der alten Heimat einsetzen wollten, und schließlich diejenigen, die ihren Lebensabend in der alten Heimat verbringen wollten. Dies sollte nicht übersehen werden.

Saskia Sassen hat in ihrer historisch weit ausholenden Untersuchung von Migrationsprozessen auf deren *strukturierten* Charakter hingewiesen. Nie sei die Mehrheit einer Bevölkerung migriert, immer nur eine Minderheit, trotz großer Armut und selbst in den Zeiten, als es noch keine Grenzkontrollen gab. In den Aufnahmegesellschaften seien die Migrantinnen und Migranten immer eine Minderheit gewesen, und immer seien sie diskriminiert worden, selbst wenn sie der gleichen Rasse und Kultur angehörten. Vor allem aber hat Sassen den systemischen Charakter von Wanderungsprozessen hervorgehoben: „Aus der Vergangenheit können wir lernen, daß Einwanderungsprozesse in gewissem Maße aus einer Reihe geographisch eingrenzbarer Ereignisse bestehen, die einen Anfang und ein Ende haben und sämtlich von den wirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Funktionen und Strukturen der Zielländer abhängig sind.“ (Sassen 1996: 153) Die Tendenz zur Anpassung an die Bedingungen der Zielländer – so Sassen (ebenda) – sei immer erkennbar. Und in der Tat zeigt sich, dass die Zuwanderungsprognosen keineswegs so eintreffen, wie sie aufgestellt wurden. Häußermann (1998: 145) z.B. berichtet: „Prognosen gehen für den Zeitraum zwischen 1996 und 2000 von einer weiteren Zunahme um 2,2 Millionen aus und für das darauffolgende Jahrzehnt von weiteren 3,7 Millionen.“ Tatsächlich hat aber die Zahl der Ausländer in der Bundesrepublik von 6 990 510 am 31.12.1994 auf 7 343 600 am 31.12.1999 und damit lediglich um 353 090 Personen zugenommen. So sehr es im Einzelnen unmöglich ist, die Gründe für diese Entwicklung exakt zu benennen, so sehr lässt sich eines nicht bestreiten: Die Prognosen waren falsch. Und: Es lassen sich unter den Gründen für den Zuwanderungsrückgang mit Sicherheit auch die schlechte Situation auf dem deutschen Arbeitsmarkt sowie vor allem die unsichere rechtliche Position ausländischer Migrantinnen und Migranten vermuten.

Dies alles sei hier erwähnt, weil die Ergebnisse der Untersuchung von Sassen und die Daten aus der Bundesrepublik zumindest eines bedeuten: „Prozentual und absolut scheint die Zahl der Migranten, die einen dauerhaften Wohnsitz im Zielland wünschen, beträchtlich kleiner zu sein, als die Gesamtzahl der ausländischen Ein-

wohner vermuten läßt.“ (Sassen 1996: 161) Dies aber hat Auswirkungen auf die Frage nach der Ausgestaltung von Integration, auf die Einschätzung von Binnenintegration und Segregation. Denn unter dieser Voraussetzung sind manche Erscheinungsformen von Exklusion (z.B. vom Wohnungsmarkt) und/oder Binnenintegration temporäre und akzeptierte Zustände zugunsten der Maximierung des in die Heimat transferierbaren Einkommens.⁶

4. Stadtentwicklung und Migration im 19. Jahrhundert

Die Urbanisierung hat sich seit der Mitte des 19. Jahrhunderts, vor allem aber zwischen 1870 und 1910, rapide entwickelt: „Hatten zur Zeit der Reichsgründung erst acht Städte mehr als 100 000 Einwohner, waren es 40 Jahre später bereits 48. Der Anteil ihrer Bevölkerung an der gesamten Reichsbevölkerung stieg von 4,8 Prozent auf 21,3 Prozent (...).“ (Reulecke 1985: 68) Es ist die Zeit, für die die städtischen Wohnverhältnisse des zuziehenden Proletariats in den schwärzesten Farben geschildert wurden (statt vieler Niethammer 1976). Menschenunwürdige Wohn- und Lebensverhältnisse, Arbeitsverträge von kürzester Dauer sowie der Mangel an geeignetem Wohnraum führten zu zirkulärer Migration. Häufig wanderten die Arbeitskräfte auch nur für begrenzte Dauer in die Stadt, um den Rest der Zeit wieder in der eigenen ländlichen Heimat zu verbringen.

Man muss nicht auf Engels Beschreibung der Lage der arbeitenden Klasse in England zurückgreifen, um zu ahnen, dass der Urbanisierungsprozess keine bruchlose und zeitgleiche Aufwärtsentwicklung aller sozialer Klassen bedeutete. Not, Hunger, Krankheit, soziale Desorganisation, Alkoholismus, frühzeitiger Tod und anderes müssen als die treuen Begleiterscheinungen der Urbanisierung wahrgenommen werden. Gerade diese Stadt des 19. Jahrhunderts meint Häußermann, wenn er die Frage stellt, ob die heutige Stadt zurück auf dem Weg ins 19. Jahrhundert sei: die Stadt mit einer neuen wanderungsbedingten Unterschichtung und sozialräumlicher Segregation. Und doch ist diese Stadt des 19. Jahrhunderts auch zugleich jene, die eine ungeheure Integrationsleistung zustande brachte. Sie hat Integration gerade durch die Unterschichtung der Zuwandernden erreicht. Um es klar und deutlich zu formulieren: Erst von dem Augenblick an, in dem die Zugewanderten der städtischen Gesellschaft als unterste Schicht eingegliedert worden waren, konnte sozialer Aufstieg zu einer verfolgbaren Perspektive werden. Anders als Häußermann werte ich also diese Phase und den Prozess der Unterschichtung als

⁶ An dieser Stelle muss im Übrigen auch darauf hingewiesen werden, dass Migrantinnen und Migranten nach den Kriterien, aufgrund derer sie in den Zuwanderungsgesellschaften zu den neuen Unterschichten gezählt werden, in ihren Heimatländern völlig anders positioniert würden.

eigentliche Integrationsleistung der Städte, auch wenn der soziale Aufstieg für viele eine unerfüllte Hoffnung blieb. Nicht alle, aber doch der größte Teil dieser Zugewanderten waren Deutsche.

Auch für die Zuwanderung in die USA und für die dortige Stadtentwicklung lassen sich die gleichen Prozesse feststellen und analog interpretieren. Selbstverständlich ist die Zuwanderung von Fremden in ein Einwanderungsland etwas anderes als die ländliche Zuwanderung in die deutschen Städte des 19. Jahrhunderts. Aber bezogen auf die Frage der Integrationsleistung der Stadt sind die beiden Sachverhalte durchaus vergleichbar. Auch hier sei nochmals auf das Verhältnis von Zuwanderung und Stadt verwiesen, wie es im Eingangszitat von Häußermann/Oswald zum Ausdruck kommt: Stadtwachstum kommt durch Zuwanderung und nur durch Zuwanderung zustande. Anders als in Deutschland waren es in Amerika immer ethnisch Fremde, die zuwanderten; und je länger die ursprünglich Fremden im Land waren, als desto fremder wurden die neuen Einwanderer angesehen.

Man kann für die USA davon ausgehen, dass vor allem zwei Gruppen die Slums bewohnten: Teile der neu Zugewanderten und die Afroamerikaner, die aus dem ländlichen Süden der USA als Arbeitskräfte in die nordamerikanischen Städte geholt worden waren (vgl. D'Eramo 1996). Der 1894 gedruckte „Seventh Special Report of the Commissioner of Labor“ trägt den Titel: „The Slums of Baltimore, Chicago, New York, and Philadelphia“. In diesem Regierungsbericht wurden zwar nur kleinere Slumbezirke mit insgesamt 83 852 Einwohnern detailliert untersucht, aber: „The districts selected by no means contain the whole slum population of the cities included in the investigation. According to the best estimates the total slum population of Baltimore is about 25,000; of Chicago, 162,000; of New York, 360,000; of Philadelphia, 35,000.“ (Wright 1894: 12). Legt man die Einwohnerzahlen aller „Boroughs“ zugrunde, die ab 1898 zu New York gehörten (1890 waren das 2,5 Millionen gewesen), dann bedeutete dies, dass immerhin rund 14 Prozent der Bewohnerschaft in Slums wohnten. Bezieht man aber, was wahrscheinlich zutreffender ist, die 360 000 Slumbewohner auf die 1,5 Millionen Einwohner des bis 1898 eigentlichen New Yorks (Manhattan und Teile der Bronx), so sind es sogar etwa 24 Prozent der Bewohnerschaft, die in Slums wohnten (zu den Einwohnerzahlen vgl. Jackson 1995). Aber selbst die kleinere Zahl macht deutlich, in welchem Umfang die Urbanisierung auch in den USA Inklusion und Exklusion hervorbrachte, obgleich insgesamt die Integrationsleistung gar nicht hoch genug eingeschätzt werden kann. Dennoch: Die Geschichte New Yorks im 19. Jahrhundert ist eine Aneinanderreihung von Unruhen und „Riots“, von denen neben den rassistischen Auseinandersetzungen oder jenen zwischen Immigrantengruppen nicht wenige auch Armuts- und Hungeraufstände waren (vgl. hierzu Jackson 1995: 1006 f.; Burrows/Wallace 1998).

An diesen beiden Beispielen aus dem späten 19. Jahrhundert wird deutlich, als was Stadt – sofern man sie von dem ganzen normativen Ballast befreit – verstanden werden sollte. Stadt war im 19. Jahrhundert, als Industrialisierung und Urbanisierung zu eng miteinander verknüpften, parallelen Prozessen wurden, der Ort der Entstehung der modernen Gesellschaft, gerade nicht mehr der Ort unterschiedlicher Stadtgesellschaften; der Ort, an dem, im Unterschied zum Land und dessen agrarischer Produktionsweise, sich die industrielle Produktionsweise durchsetzt – und mit ihr die Interaktionsformen und Individualisierungsstrategien des modernen Individuums (vgl. Krämer-Badoni 1991: 17). Die Stadt ist der Ort, an dem ein Überschuss an Möglichkeiten den Individuen die Integration in die verschiedenen Dimensionen der modernen Gesellschaft überhaupt erst ermöglichte. Beide Bestandteile der Stadt des 19. Jahrhunderts zählen auch heute noch: Für viele Zuwanderer sind die Städte die Orte der Berührung mit Modernität, für alle Zuwanderer sind sie die Orte, an denen sich ein Überschuss an Möglichkeiten konzentriert.

5. Fazit

Auch wenn in diesem Beitrag nur einige wenige empirische Hinweise gegeben werden konnten, dürfte deutlich geworden sein, dass Zuwanderung und Stadtentwicklung im 19. Jahrhundert immer zugleich Inklusion und Exklusion hervorbrachten. Die Frage lautet daher eigentlich: Wieso fand und findet Zuwanderung trotz der Gleichzeitigkeit von Inklusion und Exklusion statt? Was macht die Stadt trotz des für die Migrantinnen und Migranten hohen Risikos des Scheiterns attraktiv?

Diese Frage wird von den hier betrachteten Autorinnen und Autoren so nicht gestellt, ja kann so nicht gestellt werden, weil diese Autorinnen und Autoren die Gleichzeitigkeit von Inklusion und Exklusion im Prozess der Stadtentwicklung nicht zulassen und daher nicht sehen wollen, und weil im Grunde genommen die einzige Phase in der Entwicklung der letzten 150 Jahre, in der es nur ein geringes Ausmaß an Exklusion (bei großem gesellschaftlichem Reichtum) gab, die ersten 25 Jahre der Bundesrepublik, normativ zum Normalfall erhoben wird. Dabei dürfte gerade diese Phase die erklärungsbedürftige Ausnahme sein, nicht der Normalfall, man denke nur an die berühmte Publikation von Burkart Lutz „Der kurze Traum immerwährender Prosperität“ (1984), in der die gleichen 25 Jahre bundesrepublikanischer Wirtschaftsentwicklung als Ergebnis einer nicht wiederholbaren Konstellation ungewöhnlicher Faktoren charakterisiert werden. Rekonstruiert man aus dieser Phase die Standards der systemischen und sozialen Integration, so überschätzt man aus systematischen Gründen die Integrationsfähigkeit von Gesellschaften unter „normalen“ Entwicklungsbedingungen.

Unter prosperierenden Bedingungen finden mehr Zuwanderer Beschäftigung und Wohnung, dies ist Bestandteil der von Häußermann so genannten systemischen Integration. Mit der Arbeitslosigkeit der 80er- und 90er-Jahre des 20. Jahrhunderts ist es für untere Schichten der städtischen Bevölkerung – und zu denen gehören die Migrantinnen und Migranten mit ganz wenigen Ausnahmen immer – sicher schwieriger geworden, eine Beschäftigung zu finden. Allerdings muss man, wenn man bei der ausländischen Arbeitsbevölkerung einen Anteil von 20 bis 30 Prozent Arbeitslosen vorfindet, auch zugleich feststellen, dass 70 bis 80 Prozent von ihnen eine Beschäftigung haben, wobei die Beschäftigung in intra-ethnischen Beziehungsgeflechten hier gar nicht mit erfasst sein dürfte. Bei welchem Prozentsatz – so möchte man hier doch fragen – beginnt eigentlich gesellschaftliche Desintegration?

Häußermann spricht davon, dass einem wachsenden Teil der Stadtbevölkerung die Hoffnung geraubt wird, ein menschenwürdiges Leben zu führen, und sieht darin die Gefahr, dass die Stadt als soziale Einheit zerbricht. Die Stadt war aber seit Beginn der Industrialisierung nie eine soziale Einheit – immer war sie nur die komplexe Struktur, die aufgrund ihres Überschusses an Möglichkeiten das Einleben in die moderne Gesellschaft ermöglichte. Dies geschah fast immer in gegeneinander abgeschotteten, sozusagen binnenintegrativen Bereichen, ohne dass dies per se Integration in die verschiedenen Dimensionen der modernen Gesellschaft behindert hätte; eher ist das Gegenteil der Fall. Stadt hat immer schon aus der gleichzeitigen Existenz von Differentem bestanden, aus der Heterogenität von Tätigkeiten, Individuen, Gruppen und Standorten. Auch heute lassen sich die neuen Formen städtischer Siedlungsstrukturen als ein Nebeneinander von Vielheit begreifen. Und genau darin liegt ihre Stärke für die Zuwanderer: Nur dort, wo es viele Möglichkeiten gibt, viele Tätigkeiten, Ärzte, potenzielle Lebenspartner, Rechtsberater usw., hat das Scheitern in *einer* Dimension nicht gleich kumulative und exkludierende Wirkung in *allen* Dimensionen. Und nur dort, wo Immigrantengruppen stark genug sind, um eine eigene Nischenökonomie zu entwickeln, finden weitere Zuwanderer eine zusätzliche Möglichkeit des Überlebens. Meistens geht dies mit räumlicher Segregation einher, diese ist aber keineswegs immer eine Voraussetzung ethnischer Nischenökonomie (vgl. Mingione 1999).

Weil dies so ist, symbolisiert die Stadt für die Zuwanderer auch heute noch genau die gleiche Hoffnung, wie sie dies seit Beginn der Industrialisierung getan hat. Die Hoffnung und Chance auf einen sozialen Aufstieg (im Heimatland oder in der Aufnahmegesellschaft) wird immer bleiben, solange es überhaupt sozialen Aufstieg gibt. Anders gesagt: Solange es überhaupt das Segment der Gutverdienenden gibt, wird es auch die Hoffnung geben, dass es einen Weg in dieses Segment gibt. Die Bedingungen, unter denen ausländische Migrantinnen und Migranten diesen Weg finden und gehen können, werden weder von den Städten noch von einer

„Stadtgesellschaft“ formuliert. Sie sind das Ergebnis nationaler und – zunehmend – supranationaler Kalküle und Politiken.

Literatur

- Burrows, Edwin G./Wallace, Mike (1998), *Gotham: A History of New York City to 1898*, New York, NY u.a.
- D'Eramo, Marco (1996), *Das Schwein und der Wolkenkratzer*. Chicago: Eine Geschichte unserer Zukunft, München.
- Häußermann, Hartmut (1998), Zuwanderung und die Zukunft der Stadt, in: Heitmeyer/Dollase/Backes (Hrsg.), S. 145–175.
- Häußermann, Hartmut/Kapphan, Andreas (2000), *Berlin: Von der geteilten zur gespaltenen Stadt? Sozialräumlicher Wandel seit 1990*, Opladen.
- Häußermann, Hartmut/Oswald, Ingrid (Hrsg.) (1997), *Zuwanderung und Stadtentwicklung*, Opladen (Leviathan, Sonderheft 17).
- Heitmeyer, Wilhelm/Dollase, Rainer/Backes, Otto (Hrsg.) (1998), *Die Krise der Städte. Analysen zu den Folgen desintegrativer Stadtentwicklung für das ethnisch-kulturelle Zusammenleben*. Frankfurt/M.
- Heitmeyer, Wilhelm (1998), Versagt die „Integrationsmaschine“ Stadt?, in: Heitmeyer/Dollase/Backes (Hrsg.), S. 443–467.
- Hoerder, Dirk, (1986), *Labor Migration Project*. Bremen als Auswandererhafen – Bremen als Forschungsstelle für Wanderungsbewegungen. In: *Impulse* Nr. 2, Oktober 1986, Bremen, S. 9–13.
- Jackson, Kenneth T. (Hrsg.) (1995), *The Encyclopedia of New York City*. New Haven & London.
- Krämer-Badoni, Thomas (1991), Die Stadt als sozialwissenschaftlicher Gegenstand, in: Häußermann, Hartmut u.a., *Stadt und Raum. Soziologische Analysen*, Pfaffenweiler, S. 1–29.
- Kronauer, Martin/Vogel, Berthold (2001), Erfahrung und Bewältigung sozialer Ausgrenzung in der Großstadt: Was sind Quartierseffekte, was Lageeffekte?, in: Häußermann, Hartmut/Kronauer, Martin/Siebel, Walter (Hrsg.): *Stadt am Rand*. Frankfurt/M. (im Erscheinen).
- Lutz, Burkart (1984), *Der kurze Traum immerwährender Prosperität*, Frankfurt/M.
- Mingione, Enzo, (1999), *Symposium: Immigrants and the Informal Economy in European Cities*, in: *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 23, Nr. 2 (1999), S. 209–211.
- Niethammer, Lutz (mit Franz Brüggemeier) (1976), *Wie wohnten Arbeiter im Kaiserreich?* In: *Archiv für Sozialgeschichte*, Band XVI, S. 61–134.
- Reulecke, Jürgen (1985), *Geschichte der Urbanisierung in Deutschland*. Frankfurt/M.
- Sassen, Saskia (1996), *Migranten, Siedler, Flüchtlinge. Von der Massenauswanderung zur Festung Europa*, Frankfurt/M.
- Schniedewind, Karen, (1992), *Fremde in der Alten Welt: die transatlantische Rückwanderung*, in: Bade, Klaus J. (Hrsg.): *Deutsche im Ausland – Fremde in Deutschland. Migration in Geschichte und Gegenwart*, München, S. 179–185.

- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) in Zusammenarbeit mit dem Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung und dem Zentrum für Umfragen, Methoden und Analysen, Mannheim (2000), Datenreport 1999. Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland, Bonn.
- Wright, Carroll Davidson (1894): *The Slums of Baltimore, Chicago, New York, and Philadelphia*. Seventh Special Report of the Commissioner of Labor, Fotomechanischer Nachdruck 1970, New York.

Walter Hanesch

Armut und Integration in den Kommunen

Zusammenfassung: In dem Beitrag werden die Herausforderungen untersucht, die sich aus der Existenz von Armut für den kommunalen Sozialstaat ergeben. Ausgehend von der Darstellung gängiger Armutskonzepte werden ausgewählte empirische Befunde der neueren Armutsforschung in der Bundesrepublik präsentiert. Zwar steht bei der Bekämpfung der Armut die Bundesebene im Vordergrund, doch hat die kommunale Ebene an Bedeutung gewonnen. Eine In-Pflichtnahme des kommunalen Sozialstaats findet insbesondere dadurch statt, dass die Sozialhilfe die Funktion einer materiellen Basissicherung übernehmen muss und sich die Anforderungen an die soziale Infrastruktur durch die Folgen der Armut erhöht haben. Auch aktuelle Forderungen nach einer Bekämpfung arbeitslosigkeitsbedingter Armut richten sich vor allem an die Kommunen. Soll eine strukturelle Überforderung durch das Armutsproblem vermieden werden, müssen die Rahmenbedingungen für kommunales Handeln verbessert werden. Zugleich sind die Entwicklung und Umsetzung eines Gesamtkonzepts einer „Stadtentwicklung des sozialen Ausgleichs“ gefordert, um eine Konzentration von benachteiligten Bevölkerungsgruppen in benachteiligten Stadtteilen zu verhindern und gleichwertige Lebensbedingungen im gesamten Stadtgebiet herzustellen.

1. Problemstellung

War Armut in der sozialpolitischen Diskussion der Bundesrepublik über Jahrzehnte hinweg kein Thema, so hat sich dies in den letzten Jahren verändert. Das Problem der Armut – insbesondere in Verbindung mit dem Bezug von Sozialhilfe – ist zunehmend stärker in das Blickfeld von Politik und Öffentlichkeit gerückt. Bezeichnend hierfür ist die Tatsache, dass mit dem Antritt der rot-grünen Regierungskoalition erstmals eine Bundesregierung die Existenz von Armut ausdrücklich anerkannt und den Kampf gegen die Armut – zumindest dem Anspruch nach – zu ihrem Anliegen gemacht hat.

Auch wenn bei der Bekämpfung von Armut zunächst die Bundesebene gefordert ist, hat mit der Verlagerung der politischen und fiskalischen Verantwortung für die Bearbeitung des Armutsproblems nach unten auch die kommunale Ebene an Bedeutung gewonnen. Traditionell liegt im föderativen Gesamtsystem der Bundesrepublik Deutschland die politische Verantwortung für eine sozial ausgewogene Gestaltung lokaler Lebensbedingungen bei den Kommunen. Diese sind zwar in ihrem sozialpolitischen Handeln durch Bundes- und Landesgesetze eingeschränkt, verfügen jedoch im Hinblick sowohl auf die Zielauswahl als auch auf die Ausgestaltung und Kombination konkreter Instrumente auf der örtlichen Ebene über beträchtliche sozialpolitische Handlungsspielräume. Diese liegen vor allem darin, dass die Gemeinden auf der Grundlage eigener normativer Prioritätensetzungen eine konkrete Planung, Koordination und Ausgestaltung des Gemenges sozialer Hilfen vornehmen und damit den spezifischen örtlichen Problem- und Bedarfslagen Rechnung tragen können.

Ein Handlungsdruck für die kommunale Politik ergibt sich nicht zuletzt aus der Tatsache, dass mit einer Zunahme von Armut Gefahren für die soziale und politische Stabilität des örtlichen Gemeinwesens verbunden sind. Kommunale Politik gegen Armut ist insofern gefordert, vor allem Integrationspolitik zu sein, deren Aufgabe darin liegt, die mit Armut einhergehenden Desintegrationsgefahren präventiv und/oder kurativ anzugehen. Dabei stellt sich zum einen die Frage, welches Gewicht den Kommunen im Kampf gegen die Armut zukommt oder zukommen sollte. Zum anderen ist zu fragen, welchen inhaltlichen Beitrag die kommunale Politik im Kampf gegen Armut leisten kann.

Zwar wird die Existenz von Armut heute auf nationaler wie auf örtlicher Ebene kaum mehr bestritten. Zugleich hat jedoch die Auseinandersetzung darüber zugenommen, auf welche Ursachen Armut in der Bundesrepublik zurückzuführen ist und welche Lösungsmöglichkeiten diesem Problem angemessen sind. Ein Problem lokaler Politik gegen Armut liegt nicht zuletzt darin, dass bislang wenig gesicherte empirische Befunde zur Armut auf kommunaler Ebene verfügbar sind.

Im Folgenden sollen – ausgehend von der Klärung des Armutsbegriffs – einige zentrale Ergebnisse der neueren Armutsforschung zusammenfassend dargestellt werden, um die Herausforderung für den kommunalen Sozialstaat erkennbar werden zu lassen und um Schlussfolgerungen für eine kommunale Politik gegen Armut abzuleiten.

2. Armut, Ausgrenzung und Desintegration in der neueren Armutsdiskussion

Bis heute hat sich in der deutschen Armutsdiskussion kein einheitlicher Begriff für das Phänomen der Armut entwickelt. In der sozialwissenschaftlichen und sozialpolitischen Fachdiskussion wird unter Armut eine extreme Form sozialer Ungleichheit verstanden, wobei die Ressourcen- und Lebenslage von Personen und Haushalten im Verhältnis zum durchschnittlichen Lebensstandard der Gesellschaft betrachtet werden. Ein solcher „relativer Armutsbegriff“ trägt der Tatsache Rechnung, dass es sich bei der Armut in der Bundesrepublik heute um eine „Armut im Wohlstand“ handelt. Sie ist also nicht Ausdruck eines allgemein niedrigen Lebensstandards der Bevölkerung; vielmehr steht die Armutslage begrenzter Bevölkerungsgruppen in mehr oder weniger scharfem Kontrast zum Wohlstand der übrigen Bevölkerung (vgl. z.B. Hanesch u.a. 2000; zur Kritik vgl. Krämer 2000).

In Forschung und Politik dominiert bislang im Hinblick auf Armut ein Ressourcenkonzept, wobei in der Regel das Einkommen als einzige Ressource im Vordergrund steht. Sicherlich spricht viel dafür, dass in einer Wirtschaftsgesellschaft die Ausstattung mit Einkommen und Vermögen eine zentrale Dimension des Armutphänomens darstellt, da die Güter zur Deckung des notwendigen Lebensbedarfs im Regelfall mit Hilfe dieser Ressourcen erworben werden können. Tatsächlich besteht jedoch weitgehend Konsens darüber, dass Armut als ein multidimensionales Phänomen zu verstehen ist, das mit der Einkommensdimension allein nur unzureichend abgedeckt wird.

In der neueren deutschen Armutsdiskussion wird vor allem auf der Grundlage eines Lebenslagenkonzepts der Versuch unternommen, die vielfältigen Dimensionen des Armutproblems konzeptionell zu erfassen und empirisch zu messen (vgl. Döring/Hanesch/Huster 1990). Die Armutdefinition auf der Grundlage eines Lebenslagenansatzes misst die tatsächliche (Unter-)Versorgungslage in ausgewählten Lebensbereichen, unabhängig davon, welche Ressourcen für diese Versorgungslage ausschlaggebend sind. Als wichtige Lebensbereiche gelten etwa die Versorgung mit Bedarfsgütern des täglichen Lebens (Nahrung, Bekleidung usw.), mit Bildung, Arbeit, Wohnraum, mit Leistungen des Gesundheitswesens, aber auch die Teilnahme am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben. Dabei gilt insbesondere eine mit Hilfe von Indikatoren gemessene Unterversorgung in mehreren Lebensbereichen als „kumulierte Unterversorgungslage“, die Ausdruck einer insgesamt deprivierten Lebenssituation ist.

Als eine spezifische Ausprägung einer deprivierten Lebenslage kann auch das Phänomen der „Ausgrenzung“ verstanden werden. Der aus der französischen Forschungstradition stammende Begriff der Ausgrenzung hat vor allem von der euro-

päischen Ebene her Eingang in die deutsche Armutsdiskussion gefunden. Dadurch dass Ende der 80er-Jahre in der europäischen Programm- und Politikdebatte der Begriff der Armut durch den der „social exclusion“ abgelöst wurde, sollte der politische Widerstand Deutschlands und Großbritanniens gegen armutspolitische Aktivitäten der Europäischen Kommission umgangen werden. In der deutschen Armutsdiskussion ist dieser Begriff zwar aufgegriffen worden, ohne dass er bisher jedoch eine eindeutige Präzisierung erfahren hätte (vgl. z.B. Andreß 2000; Hauser 2000; Leisering 2000). So ist der Begriff zum einen im Zusammenhang mit Ausschließungsprozessen aus zentralen gesellschaftlichen Funktionsbereichen wie dem Beschäftigungssystem und dem System sozialer Sicherung verwendet worden. Dabei wurde bei der Debatte um die „neue Armut“ vor allem auf die Gefahr wechselseitiger Verstärkung zwischen der Ausgrenzung am Arbeitsmarkt, der Unterausstattung mit Einkommen sowie der Unterversorgung in weiteren Lebensbereichen hingewiesen (vgl. z.B. Lompe 1987; Kronauer 1993 und 1999). Zum anderen wird – unter Betonung der zeitlichen Dimension – Ausgrenzung als ein Phänomen anhaltender und/oder wiederholter Ausschließung verstanden (vgl. Leibfried 1995).¹

Soziale Ausgrenzung im Sinne der nicht nur kurzzeitigen, objektiven Nichtteilhabe ist schließlich mit der Gefahr sozialer Desintegration verbunden, keineswegs jedoch damit gleichzusetzen. Für das Verständnis sozialer Desintegration sind vielmehr neben objektiven Ausgrenzungstatbeständen ebenso Prozesse der subjektiven Wahrnehmung und Verarbeitung dieser Ausgrenzung von Bedeutung. Wie Andreß (1999) hervorgehoben hat, können von außen ähnlich erscheinende Lebensbedingungen ganz unterschiedlich bewertet werden. Ein Grund dafür ist, dass sich individuelle und gruppenspezifische Anspruchsniveaus in Vergleichsprozessen herausbilden und erst Vergleiche zwischen Realität und Anspruchsniveau die kognitive und emotionale Reaktion bestimmen. Aus einer Situation mangelnder Bedarfsdeckung können daher höchst unterschiedliche Verhaltensweisen resultieren. So sind – wie empirische Befunde der dynamischen Armutsforschung gezeigt haben – selbst bei einem länger anhaltenden Sozialhilfebezug keineswegs zwangsläufig negative Selbstdefinitionen und resignative Handlungskonzepte anzutreffen

1 In einem neueren Beitrag zur Ausgrenzungsdebatte hat Kronauer (1998) darauf hingewiesen, dass sich Prozesse der sozialen Ausgrenzung auf der Basis des systemtheoretischen Begriffsinstrumentariums der „Inklusion“ und „Exklusion“ kaum angemessen beschreiben lassen: Geht doch der Luhmannsche Ansatz davon aus, dass in funktional differenzierten Gesellschaften Ausgrenzung nur als temporäres Phänomen möglich ist und der Verlust der Inklusion in einem gesellschaftlichen Funktionsbereich nicht Verluste in anderen Bereichen nach sich ziehen darf. Eben diese beiden Bedingungen werden mit dem gängigen Ausgrenzungsbegriff infrage gestellt. Soziale Ausgrenzung ist desto gravierender, je mehr gesellschaftliche Funktionsbereiche im Sinne der genannten kumulierten Unterversorgung mit einbezogen sind und je länger sie andauert.

(vgl. Buhr 1995 und Ludwig 1996). Allerdings spricht viel dafür, dass bei einer länger andauernden Kumulation von Unterversorgungslagen die Gefahr wächst, dass es zu Prozessen der „erlernten Hilflosigkeit“ (Seligman 1975) und/oder zur Herausbildung einer „Kultur der Armut“ (Lewis 1966) und damit zu einer Verfestigung von Ausgrenzung und Desintegration kommt.

3. Zur Empirie von Armut und Ausgrenzung in der Bundesrepublik

Auch wenn die Armutsforschung noch einen vergleichsweise jungen Zweig der sozialwissenschaftlichen Forschung in der Bundesrepublik repräsentiert und noch viele Leerstellen aufweist (vgl. z.B. Hanesch 1993), sind ihre Befunde von erheblicher Bedeutung für die kommunale Politik. Im Folgenden sollen ausgewählte Befunde der Armutsforschung dargestellt und diskutiert werden. Fünf Themenbereiche stehen dabei im Vordergrund: Die Entwicklung der Einkommensarmut und des Sozialhilfebezugs, die Zusammensetzung der Armenbevölkerung, die Kumulation von Unterversorgungslagen, die zeitliche Dimension von Armut und Unterversorgung sowie die sozialräumliche Verteilung von Armut.

(1) Entwicklung der Einkommensarmut und des Sozialhilfebezugs

Die vorliegenden Befunde zur Einkommensarmut in der Bundesrepublik basieren auf Auswertungen von Bevölkerungsumfragen; vor allem die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) als Erhebung der amtlichen Statistik sowie das Sozioökonomische Panel (SOEP) als wissenschaftliche Wiederholungsbefragung werden für solche Analysen herangezogen. Beide Erhebungen weisen charakteristische Schwächen auf, zu denen unter anderem gehört, dass sie nicht alle Bevölkerungsgruppen erfassen, dass nicht alle erfassten Gruppen angemessen repräsentiert sind und dass sie schließlich keine regionalen oder gar lokalen Auswertungen zulassen.

Es zeigt sich, dass die Befunde zur Entwicklung der relativen Einkommensarmut je nach Datengrundlage differieren: Zwar lag die Armutsquote auf der Basis der beiden Datenquellen 1998, dem letzten Jahr, für das Ergebnisse verfügbar sind, mit zehn Prozent (EVS) bzw. 9,1 Prozent (SOEP) nicht weit auseinander. Allerdings hat gemäß EVS die Einkommensarmut in den beiden letzten Jahrzehnten leicht zugenommen (vgl. z.B. Bundesregierung 2001), während gemäß SOEP der Umfang der Einkommensarmut trotz Schwankungen im Zeitverlauf nahezu un-

verändert geblieben ist (vgl. z.B. Hanesch u.a. 2000).² Die Befunde beider Erhebungen stehen in deutlichem Gegensatz zur Entwicklung des Sozialhilfebezugs gemäß amtlicher Sozialhilfestatistik, wobei letztere in der lokalen Stadtforschung häufig als Indikator der Armutsentwicklung herangezogen wird, da kaum andere Daten zur Einkommenslage der Bevölkerung verfügbar sind.³ So lag 1998 der Anteil der Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU) mit 3,5 Prozent deutlich niedriger als die Quote der einkommensarmen Bevölkerung (vgl. Statistisches Bundesamt 2001).⁴ Zugleich haben die Zahl und der relative Anteil der HLU-Bezieher seit Anfang der 80er-Jahre dramatisch zugenommen, während sich die Zahl der relativ Einkommensarmen nur wenig verändert hat.

Beide Befunde sind höchst brisant: So ist aus verschiedenen Untersuchungen bekannt, dass nur ein Teil der Anspruchsberechtigten seinen Anspruch auf HLU tatsächlich geltend macht. Diese Dunkelziffer der Armut – als Ausdruck von Informationsdefiziten sowie der restriktiven Bedingungen der Sozialhilfegewährung – bewegt sich in ähnlicher Größenordnung wie die Zahl der Leistungsempfänger.

Nicht eine „Übernutzung“ im Sinne einer massenhaften, missbräuchlichen Inanspruchnahme, sondern eine „Unternutzung“ im Sinne eines mehr oder weniger freiwilligen Verzichts auf rechtliche Leistungsansprüche ist also für die Wirklichkeit des letzten Netzes der Sozialhilfe kennzeichnend. Die Dunkelziffer allein reicht jedoch nicht aus, um das Vorhandensein von „Armut trotz Sozialhilfe“ zu erklären. Vielmehr zeigen modellhafte Vergleichsrechnungen, dass auch bei Inanspruchnahme der HLU keineswegs stets gewährleistet ist, ein Einkommensniveau oberhalb der üblicherweise verwendeten 50-Prozent-Armutsschwelle zu erreichen (vgl. Hanesch u.a. 2000).

Warum die Zahl der HLU-Empfänger in den beiden letzten Dekaden erheblich stärker als die Zahl der Einkommensarmen gestiegen ist, ist bis heute nicht geklärt. Weder ist das Sozialhilfeniveau im Verhältnis zu den sonstigen Einkommen in diesem Zeitraum angehoben worden⁵, noch gibt es Hinweise auf einen Rückgang

2 Den Werten liegt das bedarfsgewichtete Pro-Kopf-Einkommen auf Basis der Armutsschwelle 50 Prozent des Means unter Verwendung der so genannten älteren OECD-Äquivalenzskala zugrunde (vgl. Hanesch u.a. 2000; Bundesregierung 2001).

3 Tatsächlich ist das HLU-Niveau als Armutsschwelle denkbar ungeeignet, da es nicht nur von rechtlich-normativen, sondern auch von politischen und fiskalischen Erwägungen unterschiedlichster Art bestimmt wird.

4 Nimmt man die Bezieher von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz hinzu, die 1993 aus dem BSHG ausgegliedert wurden und seitdem auch statistisch separat ausgewiesen werden, lag die Quote bei 4,0 Prozent.

5 Tatsächlich ist die Regelsatzentwicklung seit Anfang der 90er-Jahre hinter der allgemeinen Einkommensentwicklung zurückgeblieben, wobei das Statistikmodell kurz nach seiner Einführung faktisch außer Kraft gesetzt wurde. Neuere Untersuchungen zur Entwicklung des Verhältnisses zwischen dem gesamten Sozialhilfeniveau und den privaten Einkommen liegen nicht vor.

der Dunkelziffer der Armut. Eine plausible Erklärung könnte darin liegen, dass als Folge von Einschnitten in den vorgelagerten Leistungsnetzen des Systems sozialer Sicherung, die im Zuge der Haushaltskonsolidierungs- und Umbaupolitik auf Bundesebene erfolgten, immer mehr einkommensarme Personen und Haushalte auf Sozialhilfe angewiesen sind. Legt man diese Annahme zugrunde, dann spiegelt die Zunahme der HLU-Empfängerzahlen weniger eine Zunahme der Einkommensarmut wider; sie ist dann vielmehr Ausdruck einer Verschiebung im „Einkommensmix“ von Empfängern staatlicher Transferleistungen in Richtung eines wachsenden Gewichts des letzten Netzes von Sozialhilfeleistungen. Für die Kommunen bedeutet dies, dass sie selbst bei einer Stagnation des Umfangs der Armenbevölkerung immer stärker für die Alimentierung dieser Bevölkerungsgruppe herangezogen werden.

(2) Struktur der Einkommensarmen

Das empirische Erscheinungsbild der Armutsbevölkerung in der Bundesrepublik unterscheidet sich beträchtlich von gängigen Vorstellungen über „die Armen“. So ist die Armut keineswegs auf die ökonomisch inaktive Bevölkerung bzw. auf die Nichterwerbstätigenhaushalte beschränkt, vielmehr setzen sich „die Armen“ zu einem beträchtlichen Teil aus Haushalten zusammen, in denen Personen einer Erwerbstätigkeit nachgehen. Bezeichnenderweise sind es vor allem Personen mittleren und jüngeren Alters, die überdurchschnittlich stark von Armut betroffen sind. Dabei weisen vor allem Personen mit fehlenden oder niedrigen allgemein- oder berufsbildenden Abschlüssen überdurchschnittlich hohe Quoten auf. Überdurchschnittlich hohe Armutsquoten zeigen auch deutsche und ausländische Gruppen, die als Zuwanderer erst seit wenigen Jahren in der Bundesrepublik leben. Umgekehrt liegen die Armutsquoten von bereits länger in der Bundesrepublik ansässigen Ausländern kaum höher als jene von Deutschen (vgl. auch zum Folgenden besonders Hanesch u.a. 2000).

Insgesamt liegt die Armutsquote in Erwerbstätigenhaushalten kaum niedriger als die in der Gesamtheit aller Haushalte. Besonders hoch fallen jedoch die Armutsquoten bei Arbeitslosen und deren Haushaltsangehörigen aus. Dabei liegt die Armutsquote desto höher, je länger die Arbeitslosigkeit andauert. Zum charakteristischen Erscheinungsbild der Armut in der Bundesrepublik gehört die Tatsache, dass vor allem Haushalte mit Kindern überdurchschnittlich stark von Armut betroffen sind. Dies gilt vor allem für Haushalte von Alleinerziehenden, aber ebenso für Paarhaushalte mit zwei und mehr Kindern.

Die Struktur der Einkommensarmen spiegelt sich in der Struktur der Sozialhilfeempfänger wider: Mit dem rapiden Wachstum der Fallzahlen hat sich auch die personelle Zusammensetzung der Sozialhilfeempfänger stark verändert. Nicht

mehr ältere Menschen und Randgruppen wie Straftatlassene und Obdachlose prägen das Erscheinungsbild; vielmehr sind diese traditionellen Gruppen durch jene der „neuen Armut“ ergänzt worden: Immer mehr Menschen im erwerbsfähigen Alter und immer mehr Kinder und Jugendliche sind heute auf Sozialhilfe angewiesen. Betrachtet man die Bedarfsgemeinschaften der HLU-Bezieher, so dominieren heute die Alleinstehenden, gefolgt von den Alleinerziehenden sowie von Paaren mit Kindern. Dabei weisen Bedarfsgemeinschaften mit Kindern die höchsten Steigerungsraten auf.

(3) Kumulation von Unterversorgungslagen

Untersuchungen zur Kumulation von Unterversorgungslagen liegen für die Bundesrepublik Deutschland bisher nur vereinzelt vor, ihre Befunde sind zudem nicht mehr als aktuell zu bezeichnen. Der Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung (2001) hat zwar vielfältige Materialien zu einzelnen Versorgungsbereichen wie dem Arbeits-, dem Bildungs-, dem Wohnungs- und dem Gesundheitsbereich vorgelegt; er hat jedoch auf eine schlüssige Herleitung eines Lebenslagenansatzes ebenso wie auf die Zusammenführung der empirischen Befunde auf Personen- oder Haushaltsebene verzichtet. Insofern liefert dieser Bericht keine Informationen zur Kumulation von Unterversorgungslagen. Allerdings hat das Bundesarbeitsministerium eine Studie in Auftrag gegeben, die den Lebenslagenansatz für die künftige Fortschreibung des Armuts- und Reichtumsberichts weiter präzisieren soll.

Eine der wenigen Studien, bei denen versucht wurde, in pragmatischer Weise solche Unterversorgungslagen zu identifizieren und empirisch zu konkretisieren, kam zu dem Ergebnis, dass Mehrfachbetroffenheiten von Einkommensarmut, Bildungs-, Arbeits- und Wohnungsunterversorgung nur bei einigen wenigen Prozent der Bevölkerung zu verzeichnen waren (vgl. Hanesch u.a. 1994).⁶ Eine soziale Ausgrenzung im Sinne kumulierter Unterversorgung ist daher für die Bundesrepublik insgesamt bisher noch die große Ausnahme. Zugleich zeigt sich jedoch, dass einzelne Risikolagen miteinander stark korrelieren. So ist beim Eintreten von Arbeitslosigkeit die Gefahr groß, dass diese Form der Unterversorgung im Arbeitsbereich mit einer Einkommensarmut einhergeht. Zwar führt nicht jedes Herausfallen aus dem Beschäftigungssystem zu einer Armutslage im Haushaltskontext, da nicht nur die Lohnersatzleistungen der Arbeitslosenversicherung kompensierend wirken. Noch wichtiger ist der Risikoausgleich im Haushaltskontext, der vor allem dann wirksam wird, wenn weitere Erwerbstätige im Haushalt zum

6 Da auch diese Auswertungen auf der Basis einer Bevölkerungsumfrage vorgenommen wurden, bei der bestimmte Randgruppen, wie z.B. Wohnungslose, nicht erfasst wurden, sind die genannten Werte nur als Untergrenze zu verstehen.

Haushaltseinkommen beitragen. Dennoch steigt bei einer verfestigten Ausgrenzung am Arbeitsmarkt das Risiko, auch im Einkommensbereich mit einer prekären Lebenssituation konfrontiert zu werden. Dazu tragen nicht nur die Konstruktionsprinzipien der Arbeitslosenversicherung bei, sondern auch die wachsende Gefahr einer sozialen Destabilisierung des Lebenszusammenhangs im Haushalt mit zunehmendem Andauern der Arbeitslosigkeit. Ebenso ist ein niedriger Bildungsabschluss mit einem erhöhten Risiko verbunden, auch am Arbeitsplatz und beim Einkommen prekäre Verhältnisse hinnehmen zu müssen. Schließlich erlaubt eine – andauernd – niedrige Einkommenslage nur den Zugang zu einem vergleichsweise unattraktiven Segment des Wohnungsmarkts. Auch wenn somit die Zahl bzw. der Anteil der „Multiproblem“-Haushalte bisher vergleichsweise gering sind, bestehen doch enge Wechselwirkungen zwischen Unterversorgungslagen in den verschiedenen Lebensbereichen, die die Gefahr gegenseitiger Verstärkung in Richtung fortdauernder Ausgrenzung bergen, vor allem dann, wenn sie durch eine negative zeitliche Dynamik verschärft werden.

(4) Dynamik der Armut und „underclass“

Im Rahmen der dynamischen Armutsforschung wurde die große Bedeutung der Analyse zeitlicher Verlaufsmuster der Armut hervorgehoben. Leider ist die dynamische Armutsforschung in der Bundesrepublik bisher allein auf den Bereich der Einkommensarmut bzw. des Sozialhilfebezugs beschränkt geblieben. Eine Ausweitung auf die Untersuchung der Verlaufsmuster von Versorgungslagen in weiteren Lebensbereichen wie auch zur Dynamik der Kumulation von Unterversorgungslagen steht bisher aus.

Tatsächlich zeigen Untersuchungen zum zeitlichen Verlaufsmuster der Einkommensarmut, dass der Grossteil der Einkommensarmen in der Bundesrepublik nur ein bis zwei Jahre in einer Armutssituation verbleibt. Inwieweit es sich dabei, wie die Begrifflichkeit der dynamischen Armutsforschung suggeriert, tatsächlich um „kurze“ Verweildauern handelt – darüber lässt sich streiten. Immerhin gilt ein Arbeitsloser bereits nach zwölf Monaten andauernder Arbeitslosigkeit als Langzeitarbeitsloser. In jedem Fall sind die absolute Zahl bzw. der Anteil derer, die über mehrere Jahre hinweg in Einkommensarmut verbleiben, vergleichsweise gering. Auch wenn – wie bereits erwähnt – bestimmte Formen extremer Armut in solchen Erhebungen nicht oder nicht hinreichend erfasst werden, spricht doch viel dafür, dass in der Bundesrepublik bisher keine verfestigte „underclass“ wie in den USA (vgl. z.B. Wilson 1982) existiert. Die Einkommensarmut in der Bundesrepublik ist vielmehr durch ein hohes Maß an Fluktuation gekennzeichnet.

Die hohe Einkommensmobilität im unteren Einkommensbereich ist freilich kein Anlass zur Entwarnung, ist doch dadurch die Zahl der innerhalb eines längeren

Zeitraums von Einkommensarmut zumindest zeitweilig betroffenen Personen und Haushalte erheblich höher als die Zahl derer, die während eines Jahres in Einkommensarmut leben. Zudem streut das Armutsrisiko erheblich stärker, als zumeist unterstellt wird, und kann auch mittlere Einkommensgruppen treffen. Umgekehrt zeigen Verlaufsuntersuchungen, dass viele, denen der Ausstieg aus der Armut gelingt, in einer armutsnahen Lebenslage des „prekären Wohlstands“ verbleiben und damit auch weiterhin in hohem Maße vom Verarmungsrisiko bedroht sind. Zudem kehren viele ehemals Arme in ihrer weiteren Biographie wieder in die Armut zurück. Bezieht man daher in die Zahl der Langzeitarmer im weiteren Sinne auch diejenigen mit ein, die der Armut nur zeitweilig entkommen oder zwischen Phasen der Armut und der Nichtarmut hin- und herpendeln, ist sie erheblich größer als die Zahl derer, die ununterbrochen in Armut leben (vgl. Buhr 1995; Ludwig 1996).

Allerdings streuen Dauer und Verlaufsmuster der Armut für verschiedene Risikolagen und Problemkonstellationen. Vor allem gilt für die Armut bei Arbeitslosigkeit – wie etwa die jüngste Armutsstudie des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) und des Paritätischen Wohlfahrtsverbands gezeigt hat – ein engerer Zusammenhang zwischen der Dauer der Arbeitslosigkeit und der Höhe der Armutsquote (vgl. Hanesch u.a. 2000). Auch wenn somit das zeitliche Verlaufsmuster der Einkommensarmut in der Bundesrepublik gegen die Existenz einer „underclass“ größeren Ausmaßes spricht, sind zeitliche Verfestigungen von Armut und Unterversorgung bei einzelnen Gruppen in erhöhtem Maße anzutreffen. Dies gilt vermutlich ganz besonders für Gruppen in Formen extremer Armut, wie z.B. bei der Gruppe der Wohnungslosen. Insgesamt sind für das Andauern der Armut sowohl die objektiven Bedingungen (z.B. Arbeitsmarktlage) als auch die subjektiven Verarbeitungs- und Bewältigungsmuster wichtig. Von nicht zu unterschätzender Bedeutung ist jedoch auch der jeweilige sozialräumliche Kontext. Gerade in benachteiligten städtischen Quartieren, in denen sich Einkommensarmut und Unterversorgungserscheinungen in weiteren Lebensbereichen wechselseitig verstärken, besteht die Gefahr eines „Teufelskreises der Armut“, der ein Entkommen aus der Armut erschwert oder gar unmöglich macht, wenn nicht geeignete Gegenmaßnahmen eingeleitet werden.

(5) Sozialräumliche Verteilung von Armut und Unterversorgung

Was die regionale bzw. kleinräumige Verteilung der Einkommensarmut betrifft, so liegen auf der Basis von Einkommenserhebungen bislang nur recht grobe Ergebnisse vor. Auswertungen auf der Basis des SOEP haben gezeigt, dass die Armutsquote tendenziell desto höher liegt, je weniger Einwohner in einer Gemeinde leben (vgl. z.B. Hanesch u.a. 2000). Dieser Befund steht in deutlichem Kontrast zu

den Ergebnissen der amtlichen Sozialhilfestatistik, wonach z.B. die kreisfreien Städte eine höhere Sozialhilfedichte als die Landkreise aufweisen. Dabei sind die großstädtischen Ballungszentren mit hoher Sozialhilfedichte jeweils von Landkreisen umgeben, in denen die Dichteziffern vergleichsweise niedrig liegen.

Bei der traditionellen Erklärung für dieses Verteilungsmuster wird angenommen, dass im Rahmen eines Austauschprozesses die Umlandgemeinden ihre „Problemgruppen“ an die Kernstädte abgeben, während umgekehrt einkommensstarke Schichten in die Umlandgemeinden abwandern. Während dadurch für die Kernstädte die Steuerkraft zurückgeht und die Soziallasten steigen, treten für die Umlandgemeinden in doppelter Hinsicht Entlastungswirkungen ein. Hinzu kommt, dass Kernstädte zu einem erheblichen Umfang die Arbeitsplatz- und Infrastrukturversorgung für das Umland mit tragen müssen, während die Umlandgemeinden von diesem Angebot der Kernstädte profitieren, ohne zu einem angemessenen Lastenausgleich herangezogen zu werden. So plausibel dieses Erklärungsmuster auch erscheinen mag, lassen die SOEP-Befunde doch vermuten, dass die Einkommensarmut keineswegs nur ein großstädtisches Problem ist (wie dies in der Stadtforschung auf Basis der Sozialhilfedaten zumeist unterstellt wird), sondern im ländlichen Raum wesentlich höher ist, als dies in den Sozialhilfezahlen zum Ausdruck kommt (vgl. dazu auch Chasse 1996).

Prozesse der sozialökonomischen Ungleichheit sowie der Kumulation von Armut und Unterversorgung im sozialräumlichen Kontext sind vor allem Gegenstand regionaler bzw. lokaler Untersuchungen und einer darauf aufbauenden Sozialberichterstattung. Kleinräumige Auswertungen von Daten der amtlichen Statistik und von Verwaltungsdaten haben gezeigt, dass in bestimmten Gemeindegebieten eine Konzentration von Bevölkerungsgruppen auftritt, die durch vielfältige Unterversorgungslagen wie geringes Bildungs- und Qualifikationsniveau, randständige Position auf dem Arbeitsmarkt und geringes Einkommen bzw. Sozialhilfebezug gekennzeichnet sind. Die daraus resultierenden Einschränkungen der Teilhabe- und Teilnahmemöglichkeiten am normalen gesellschaftlichen Leben werden häufig durch schlechte Wohn- und Wohnumfeldbedingungen sowie durch die Milieubedingungen im Stadtteil weiter verschärft (vgl. z.B. Herlyn/Lakemann/Lettko 1991; Keller 1999; Friedrichs/Blasius 2000).

Eine gängige Hypothese der empirischen Stadtforschung unterstellt, dass die Städte in der Bundesrepublik durch vielfältige Polarisierungsprozesse gekennzeichnet seien. So vollziehe sich eine Spaltung in unterschiedliche städtische Strukturen (z.B. in die „primäre“, international wettbewerbsfähige Stadt, die „zweite Stadt“ der Mittelschichten sowie die „dritte Stadt“ der Marginalisierten, vgl. Häußermann/Siebel 1987) und in entsprechend unterschiedliche Wohnquartiere, wobei das Herausfallen aus dem Arbeitsmarkt und aus den primären Netzen des sozialen Sicherungssystems überlagert und verschärft wird durch eine sozialräumliche Aus-

grenzung in benachteiligte Quartiere. Allerdings sind die für solche Analysen herangezogenen Indikatoren häufig nur bedingt aussagekräftig (vgl. beispielsweise Alisch/Dangschat 1998). Viel spricht dafür, dass sich die aus dem amerikanischen oder europäischen Kontext stammenden Hypothesen nicht ohne weiteres auf die Bundesrepublik Deutschland übertragen lassen, da hier die Städte und Gemeinden bislang erst wenig segregiert sind. Dies hängt nicht zuletzt mit der bisherigen Einbettung der Kommunen in überörtliche Netze und Strukturen zusammen (nationale Regulierung des Arbeits- und Wohnungsmarkts, nationale Sicherungssysteme, Gemeindefinanzausgleichsregelungen usw.), durch die eine allzu starke Auseinanderentwicklung der inter- wie intrakommunalen Lebensbedingungen vermieden wurde. Methodisch fundierte Segregationsanalysen, wie sie etwa Bartelheimer (1997) im Rahmen des Ersten Frankfurter Sozialberichts vorgelegt hat, haben denn auch weit weniger eindeutige Ergebnisse erbracht, als auf Basis der genannten Hypothesen erwartet werden konnte.

Während die Wirkung der Netze und Filter als Folge staatlicher Konsolidierungs- und Umbaupolitik schwächer zu werden droht, geht vom wirtschaftlichen Strukturwandel eine Tendenz zunehmender Differenzierung der Wirtschafts- und Lebensbedingungen aus. Auch wenn eine Beurteilung der künftigen ökonomischen Rahmenbedingungen für die Regionen und Kommunen derzeit kaum möglich ist, spricht viel dafür, dass sich die Lebensbedingungen zwischen den Kommunen tendenziell weiter auseinander entwickeln und auch innerhalb der Kommunen eine sozialräumliche Konzentration von Problemlagen weiter zunimmt.

4. Die Rolle der Kommunen im Kampf gegen die Armut

Aus den skizzierten Befunden ergibt sich, dass das Bild einer massenhaft anwachsenden Armut, die nicht zuletzt im Rahmen der lokalen Stadtforschung immer wieder beschworen wird, relativiert werden muss. Die vorliegenden Befunde legen eher nahe, das Bild einer Armut zu zeichnen, die durch ein hohes Maß an Veränderung und Bewegung gekennzeichnet ist. Dennoch treten – bei quantitativ vorerst begrenzten Bevölkerungsgruppen – Prozesse der Verfestigung von Armut und Unterversorgung auf, die mit der Gefahr anhaltender Ausgrenzung und wachsender Desintegration verbunden sind.

Zweifelloos erleben wir heute in der Bundesrepublik eine Beschleunigung des wirtschaftlichen und sozialen Wandels, die mit einer zunehmenden Aktualisierung materieller Existenzrisiken sowie wachsenden psycho-sozialen Notlagen und deren Folgewirkungen einhergeht. Der Wandel der Ursachenkonstellationen hat in der sich verändernden bevölkerungsstrukturellen Zusammensetzung der Armen seinen Niederschlag gefunden. Als eine zentrale Ursache erweist sich die anhaltende

Misere am Arbeitsmarkt, die zu einem starken Anstieg der Armut durch Arbeitslosigkeit geführt hat. Ebenso wächst die Gefahr einer Armut bei Erwerbstätigkeit, nicht zuletzt als Folge der Zunahme prekärer Arbeit.⁷ Auch der Wandel der Lebensformen spielt für die Aktualisierung der Einkommensarmut eine wichtige Rolle, wird doch der Einzelne durch den Bedeutungsverlust traditioneller Familien- und Haushaltsstrukturen sehr viel unmittelbarer und „ungeschützt“ mit dem Auftreten der genannten Risikofaktoren konfrontiert. Aber auch die Strukturängel des bestehenden sozialen Sicherungssystems ebenso wie die Konsolidierungs- und Umbaupolitik auf nationaler und lokaler Ebene tragen dazu bei, dass allgemeine Lebensrisiken immer weniger durch das System sozialer Sicherung aufgefangen werden. Vor dem Hintergrund der rückläufigen Bedeutung der primären Sicherungsnetze (Sozialversicherung, Familienlastenausgleich) ist der Sozialhilfe immer mehr die Funktion einer allgemeinen Grundsicherung zugewachsen.

Damit ist den Kommunen in den beiden letzten Jahrzehnten eine zunehmend wichtige Rolle im Kampf gegen die Armut zugefallen. De facto wurde der kommunale „Sozialstaat in Reserve“ dafür immer stärker beansprucht. Die Kommunen müssen nicht nur für wachsende Teilgruppen der Armenbevölkerung die Aufgabe einer materiellen Basissicherung übernehmen; parallel dazu haben sich auch die Anforderungen an die örtliche Infrastruktur von sozialen Einrichtungen und Diensten erhöht, für die mit dem Auftreten von Armut verbundenen materiellen und psycho-sozialen Problemkonstellationen angemessene Hilfen bereitzustellen.

Die bisher bereits eingetretene Verlagerung der politischen und fiskalischen Verantwortung für das Armutsproblem droht sich in den kommenden Jahren fortzusetzen – wird doch gegenwärtig heftiger denn je über die Frage gestritten, worin die Ursachen der arbeitsmarktsbedingten Armut liegt. Die dabei verwendeten Erklärungsmuster für das Auftreten von Armut und die daraus gezogenen Schlüsse laufen auf eine weitere Ausweitung der Rolle der Kommunen im „Kampf gegen die Armut“ hinaus.

So wird in wirtschaftswissenschaftlichen Analysen das Auftreten arbeitsmarktbedingter Armut primär darauf zurückgeführt, dass bei Arbeitslosen (insbesondere Langzeitarbeitslosen) die Motivation zur Aufnahme einer Erwerbsarbeit nicht ausreichend entwickelt sei (vgl. z.B. Klös 1998; Institut für Weltwirtschaft 1999). Diese seien vielmehr „Opfer“ einer „Arbeitslosigkeits- bzw. Armutsfalle“ als Ergebnis von „Blockierungen“ im überregulierten Beschäftigungssystem und von „Fehlreizen“ durch eine zu großzügige Gewährung sozialstaatlicher Transfers. Letztlich

7 Während im Rahmen der Stadtforschung vielfach eine Erosion traditioneller Strukturen der Erwerbsarbeit beschworen wird, zeigen differenziertere Analysen, dass die Zunahme atypischer Beschäftigungsformen bisher eher ergänzende als ersetzende Bedeutung im Vergleich zum traditionell dominierenden Normalarbeitsverhältnis hat (vgl. z.B. Hanesch u.a. 2000).

wird die arbeitsmarktbedingte Armut als ein Ergebnis „sozialstaatlicher Fehlsteuerung“ und als ein selbstverschuldetes Problem desorientierter Personen und Haushalte interpretiert. Vor diesem Erklärungshintergrund werden die Absenkung der sozialen Sicherungsleistungen bei Arbeitslosigkeit sowie die Stärkung der Anreize bzw. des Zwangs zur (Wieder-)Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gefordert. Dies soll vor allem im Rahmen einer Dezentralisierung von sozialen Sicherungs- und Eingliederungsleistungen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit erreicht werden. Zum einen lasse sich das Sicherungsniveau insbesondere für die Langzeitarbeitslosen dadurch senken, dass sie ausschließlich auf die HLU verwiesen würden. In diesem Sinne wird heute für eine Zusammenführung der sozialen Sicherungsnetze der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe plädiert. Zudem seien die Kommunen aufgrund ihrer Kenntnisse der örtlichen Bedingungen am besten geeignet, eine passgenaue Vermittlung zu leisten. Auch die Aufgabe einer Aktivierung und (Wieder-)Eingliederung soll daher in den kommenden Jahren verstärkt von den Kommunen im Rahmen der „Hilfe zur Arbeit“ wahrgenommen werden.

Auch wenn die skizzierte Argumentation nicht unwidersprochen geblieben ist und bis heute Belege für die empirische Relevanz der „Fallen“ bzw. für die angeblich fehlende Arbeitsbereitschaft der Arbeitslosen ausstehen, hat diese Argumentation die armutspolitische Debatte der letzten Jahre doch nachhaltig beeinflusst. Nicht zuletzt bildet sie die Grundlage für die Forderung nach einer „Integrationspolitik“, die die Hauptlast dieser Eingliederungsaufgabe den Kommunen zuweist. Da die primäre Verantwortung für die Armut den Armen selbst zugewiesen wird, stehen zudem Lösungsstrategien im Vordergrund, die sich als Formen „negativer Integration“ charakterisieren lassen – handelt es sich doch bei den geforderten Maßnahmen wie der Absenkung des Sicherungsniveaus, dem Ausbau befristeter materieller Anreize sowie dem verschärften Druck zur Annahme jedweder Arbeit um einen Ansatz, dem es weniger um eine dauerhafte Integration in Arbeitsmarkt und Gesellschaft geht, der vielmehr darauf abzielt, die Fallzahlen und die Aufwendungen in der Sozialhilfe zu reduzieren und die Betroffenen der Dynamik des Marktsystems zu überlassen.

Mit dem genannten Zuwachs an Aufgaben und Aufwendungen bei den Kommunen ging gleichzeitig eine Verengung des ökonomischen und fiskalischen Spielraums für kommunale Politik einher. Diese Entwicklung resultierte aus der zunehmenden In-Pflicht-Nahme der Kommunen durch Bund und Länder, indem den Kommunen neue bzw. zusätzliche Aufgaben ohne entsprechende Haushaltsmittel zugewiesen wurden, indem als Folge der Haushaltskonsolidierung vorgelagerte Sicherungssysteme abgebaut und damit zusätzliche Folgekosten für die Gemeinden provoziert wurden und indem die eigenständige Einnahmehbasis der Kommunen im Zuge der Steuersenkungspolitik immer mehr schrumpfte. Da die Kommunen ihre Einnahmen nicht beliebig erweitern können und ihrer Verschul-

dung enge Grenzen gesetzt sind, standen und stehen den wachsenden Aufgaben und Ausgabenlasten strukturell beschränkte Einnahmeressourcen gegenüber. In den letzten Jahren ist daher bei vielen Kommunen die Bereitschaft gestiegen, die wachsenden Sozialaufwendungen dadurch zu beschneiden, dass die Bedingungen der Leistungsvergabe restriktiver definiert und insbesondere gegenüber arbeitslosen Sozialhilfeempfängern der Druck verstärkt wurde, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen (vgl. z.B. Hanesch/Balzter 2000).

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, inwieweit die Kommunen heute tatsächlich in der Lage sind, den gewachsenen Anforderungen durch Probleme der Armut und Unterversorgung gerecht zu werden. Zweifellos hat die Idee der „sozialen Stadt“ (Hanesch 1997b) im Sinne einer sozial ausgewogenen Gestaltung örtlicher Lebensbedingungen nur dann eine Überlebenschance, wenn der Handlungsspielraum der Kommunen durch Bund und Länder erweitert wird und damit das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung funktionsfähig bleibt. Notwendig wäre hierfür ein Bündel von Maßnahmen, das unter anderem die folgenden Elemente einschließen sollte:

- die Verbesserung der Ausstattung der Kommunen mit eigenen Steuereinnahmen im Rahmen einer Gemeindefinanzreform,
- die rechtliche Verankerung des Konnexitätsprinzips, das heißt des Verbots, neue Aufgaben auf die Gemeinden zu übertragen, ohne ihnen entsprechende Zusatzeinnahmen zuzubilligen, sowie
- der Verzicht auf den Abbau vorgelagerter Sicherungssysteme durch den Bund.

Da kaum zu erwarten ist, dass sich in absehbarer Zeit die Rahmenbedingungen für kommunales Handeln entscheidend verbessern, wird sich auf der örtlichen Ebene die Auseinandersetzung darüber verschärfen, ob bzw. wie die soziale Stadt erhalten oder gar bedarfsgerecht weiterentwickelt werden kann. Insofern müssen die Kommunen nach Mitteln und Wegen suchen, wie sie den veränderten Anforderungen gerecht werden können, wie sie bestehende Hilfen bedarfsgerechter bereitstellen und neue Hilfen entwickeln können.

5. Sozialräumliche Orientierung kommunaler Armutsbekämpfung

Wenngleich eine Politik der Armutsbekämpfung auf der nationalen Ebene ihr Schwergewicht haben muss, ist auch die kommunale Ebene gefordert, eigene Handlungskonzepte zu entwickeln. Damit stellt sich auf kommunaler Ebene die Frage, wie eine rationale, durchschaubare und an den Bedürfnissen der Bürger ausgerichtete Bewältigung der aktuellen Problementwicklung realisiert werden

kann. Eine solche strategische Orientierung kommunaler Sozialpolitik umfasst vor allem drei Elemente: (1) Notwendig ist eine klare politische Prioritätensetzung auf der Basis eines sozial ausgewogenen Konzepts der Stadtentwicklung. (2) Dabei kommt der örtlichen Sozialberichterstattung die Aufgabe zu, eine aktuell gehaltene Bestandsaufnahme zur Entwicklung von Problem- und Bedarfslagen auf gesamtstädtischer wie auf teilräumlicher Ebene für den politischen Entscheidungsprozess zur Verfügung zu stellen. (3) Eine solche Berichterstattung sollte zudem eng verzahnt und abgestimmt sein mit der Definition von Versorgungsstandards und einer darauf abzielenden Maßnahmenplanung im Rahmen der kommunalen Sozialplanung (vgl. Hanesch 1999c).

Gerade auf der Gemeindeebene ist die Sozialpolitik im weitesten Sinne gefordert, Lebenslagenpolitik zu sein, die eine möglichst gleichmäßige Entwicklung und Verteilung von Lebenschancen und Lebensbedingungen für die Bürgerinnen und Bürger anstrebt und dem Ziel der Schaffung und Erhaltung eines integrierten, funktionsfähigen Gemeinwesens verpflichtet ist. Dabei ist das Leitziel einer sozialen Stadtpolitik bis heute durch die Idee einer relativ homogenen, sozialräumlich durchmischten Stadt bestimmt. Trotz der in einer Marktökonomie bestehenden ökonomischen und sozialen Ungleichheit in der Bevölkerung sollen Prozesse der sozialen Segregation vermieden (bzw. rückgängig gemacht) werden. Die Ungleichheit am Arbeitsmarkt und in der Einkommenslage soll sich also nicht auch noch in der räumlichen Struktur der Wohnungsversorgung und der Qualität städtischer Lebensbedingungen niederschlagen. Vor allem im Rahmen der Stadtentwicklungspolitik und -planung ist diese umfassende Gestaltungsaufgabe aufzugreifen und umzusetzen.

Viele Kommunen haben in den letzten Jahren die Suche nach neuen Lösungsstrategien für die Bewältigung der wachsenden sozialen Probleme verstärkt. Je weniger die nationalen Netze funktionieren und je mehr der soziale Problemdruck in den Kommunen wächst, desto dringlicher stellt sich die Frage nach angemessenen Bewältigungsmustern. Auch wenn – schon wegen der restriktiven fiskalischen Rahmenbedingungen – die quantitativen Effekte begrenzt sind, haben kommunale Initiativen insbesondere in den Bereichen Arbeitsmarkt- und Wohnungspolitik gezeigt, dass neue und adressatengerechtere Formen der Problembewältigung sehr wohl möglich und praktikabel sind. Allerdings reichen solche Einzelmaßnahmen nicht aus, um der derzeitigen Herausforderung gerecht zu werden. Angesichts der drohenden oder sich bereits abzeichnenden Spaltungen der Lebensbedingungen in den Städten sind vielmehr Entwicklung und Umsetzung eines Gesamtkonzepts für eine „Stadtentwicklung des sozialen Ausgleichs“ (Alisch/Dangschat 1993) gefordert, die gleichwertige Lebensbedingungen für alle Bevölkerungsgruppen im gesamten Stadtgebiet schaffen will.

Eine zentrale Aufgabe liegt zweifellos darin, die Konzentration von benachteiligten Bevölkerungsgruppen in benachteiligten Stadtteilen zu verhindern. Insofern bedarf es einer verstärkten Ausrichtung kommunaler Sozialpolitik auf benachteiligte soziale Räume, wobei eine solche Politik sowohl zielgruppenbezogene als auch sozialräumlich orientierte Integrationspolitik sein sollte. Zugleich sollte sie eingebettet sein in eine gesamtstädtische Politik des sozialen Ausgleichs, die nicht nur eine Neuverteilung von finanziellen, sachlichen und personellen Ressourcen beinhaltet, sondern auch Entwicklungsprozesse vor allem in gefährdeten bzw. benachteiligten Quartieren unterstützt.

Sicherlich erfordert die Komplexität von benachteiligten Lebenslagen mehrdimensionale Problemlösungsstrategien; Interventionen in einzelnen Bereichen können ins Leere laufen, wenn andere relevante Politikbereiche unberücksichtigt bleiben. Eine entscheidende Frage künftiger Politik wird daher sein, inwieweit es gelingt, systematische Formen der Unterstützung solcher Stadtgebiete und zugleich neue Formen der Partizipation der Bevölkerung zu entwickeln. Dabei geht es zum einen darum, gemeinwesenbezogene Verknüpfungen von Aufgaben und Handlungsfeldern herzustellen. Zum anderen geht es darum, durch neue institutionelle Arrangements der Kooperation, Koordination und Selbstorganisation selbsttragende Strukturen der Beteiligung der Quartiersbevölkerung an der Planung und Gestaltung der Quartiersentwicklung zu schaffen bzw. zu fördern (vgl. z.B. Alisch/Dangschat 1993 und 1998; Fritz/Thies 1997 und Thies 2000).

Es liegt auf der Hand, dass eine derartige Aufgabe die Grenzen des kommunalen Handlungsrahmens sehr rasch zu überfordern droht. Insofern sind die Kommunen bei der Entwicklung und Umsetzung eines solchen Ansatzes dringend auf Unterstützung durch Bund und Länder angewiesen. Nachdem entsprechende Förderprogramme auf Länderebene zunächst nur in einigen Stadtstaaten und Flächenstaaten entwickelt worden sind („Hamburger Armutsbekämpfungsprogramm“, „Hessisches Projektnetz Wohngebiets- und Stadtteilmanagement“), hat vor allem das neu geschaffene Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ diesen Ansatz aufgegriffen. Ihm liegt das Ziel zugrunde, zur Lösung der wachsenden sozialen Probleme in den Städten eine nachhaltige Stadtentwicklung anzuregen und zu fördern, die auf einem integrierten, quartierbezogenen Ansatz basiert. Um die Lebenssituation der Menschen in benachteiligten Quartieren zu verbessern, soll zur Gesamtkoordination des Quartiersentwicklungsprozesses ein Leitprogramm formuliert werden, das durch eine geeignete konzeptionelle und organisatorische Infrastruktur auf Stadtteilebene ergänzt werden muss. Zentrale Elemente sind

- a) die Kooperation der verschiedenen Fachressorts der Gemeindeverwaltung, um durch den abgestimmten bzw. koordinierten Einsatz der finanziellen, planeri-

schen und intervenierenden Instrumente bauliche, wirtschaftliche und soziale Verbesserungen in den Problemquartieren zu ermöglichen,

- b) eine Beschreibung der Defizite der ausgewählten Quartiere und die Formulierung realistischer Ziele für die angestrebte Quartiersentwicklung,
- c) die Schaffung eines leistungsfähigen Stadtteilmanagements zur Bündelung und zum zielgenauen Einsatz der verfügbaren Ressourcen durch Heranziehung qualifizierter Gebietsmanager und Entwicklungsträger sowie
- d) die Sicherstellung einer aktiven Bürgerbeteiligung, da erst durch diese das angestrebte aktivierende Moment des Entwicklungsprozesses in Gang kommen kann.

Zweifelloos kann ein derartiger integrierter, quartierbezogener Ansatz einen wichtigen Schritt hin zu einer wirksameren Prävention und Bekämpfung von Armut darstellen. Allerdings zeigen die Erfahrungen in der Praxis, dass die Umsetzung eines stadtteilbezogenen Konzepts eine Vielzahl von Problemen aufwirft, da politische Rhetorik und politische Praxis häufig genug auseinander fallen (vgl. z.B. die kritische Bewertung bei Lanz 2000).

6. Ausblick

Die Einlösung des Anspruchs der „sozialen Stadt“ erfordert einen öffentlichen Diskurs über die kurzfristige Lösung der anstehenden Probleme ebenso wie über die künftige Gestaltung städtischer Lebensbedingungen und die bedarfsgerechte Weiterentwicklung des kommunalen Leistungsangebots. Angesichts der drohenden und zum Teil bereits eingetretenen Spaltung der Lebensbedingungen in den Städten ist eine Strategie des „sozialen Ausgleichs“ dringender denn je gefordert. Diese muss am Ziel ausgerichtet sein, gleichwertige Lebensbedingungen für alle Stadtteile und Bevölkerungsgruppen herzustellen. Die dazu notwendigen Auseinandersetzungen dürfen nicht nur verwaltungsintern bzw. in den Kommunalparlamenten geführt werden, sondern müssen Gegenstand (fach-)öffentlicher Debatten sein. Notwendig ist daher die Initiierung öffentlicher Foren (Armutskonferenzen, Sozialgipfel usw.), die von sozialpolitischen Aktionsbündnissen aus Wohlfahrtsverbänden, Gewerkschaften, Kirchen, Hochschulen und Betroffeneninitiativen mitgetragen und mitgestaltet werden.

Sicherlich sind die Städte und Gemeinden heute mit schwieriger gewordenen Rahmenbedingungen konfrontiert. Insofern muss vor überzogenen Erwartungen und Hoffnungen gewarnt werden, durch einen Ausbau der kommunalen Sozialpolitik die bundespolitischen Fehlentwicklungen der letzten Jahre in vollem Umfang korrigieren und kompensieren zu können. Entscheidend bleibt, dass es in

den kommenden Jahren gelingt, die politisch-fiskalischen Rahmenbedingungen für kommunales Handeln zu verbessern. Nur dann wird es für die Kommunen möglich sein, am Ziel einer sozial ausgewogenen Stadtentwicklung festzuhalten und die Anstrengungen zu verstärken, effektive wie effiziente Lösungen für die wachsenden Probleme der eigenen Bevölkerung zu entwickeln. Nur wenn es gelingt, ein öffentliches Bewusstsein für die Entwicklung sozialer Problem- und Bedarfslagen wie für machbare Lösungsansätze herzustellen, bestehen Chancen für eine gerechte Verteilung der Lasten des Strukturwandels und für eine ausgewogene Gestaltung lokaler Lebensbedingungen. Und nur dann hat der lokale Sozialstaat auch unter den gegenwärtigen Bedingungen eine Überlebenschance.

Literatur

- Alisch, Monika/Dangschat, Jens S. (1993), Die solidarische Stadt. Ursachen von Armut und Strategien für einen sozialen Ausgleich, Darmstadt.
- Alisch, Monika/Dangschat, Jens S. (1998), Armut und soziale Integration. Strategien sozialer Stadtentwicklung und lokaler Nachhaltigkeit, Opladen.
- Andreß, Hans-Jürgen (1999), Leben in Armut. Analysen der Verhaltensweisen armer Haushalte mit Umfragedaten, Opladen/Wiesbaden.
- Andreß, Hans-Jürgen (2000), Armut in Deutschland. Prozesse sozialer Ausgrenzung und die Entstehung einer neuen „underclass“?, in: Büchel, F. u.a. (Hrsg.), Zwischen drinnen und draußen. Arbeitsmarktchancen und soziale Ausgrenzung in Deutschland, Opladen.
- Bartelheimer, Peter u.a. (1997), Risiken für Frankfurt als soziale Stadt. Erster Frankfurter Sozialbericht 1995/96, Frankfurt a.M.
- Buhr, Petra (1995), Dynamik von Armut. Dauer und biographische Bedeutung von Sozialhilfebezug, Opladen.
- Bundesregierung (2001), Lebenslagen in Deutschland. Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Berlin.
- Chassé, Karl August (1996), Ländliche Armut im Umbruch. Lebenslagen und Lebensbewältigung, Opladen.
- Dangschat, Jens S. (1999), Modernisierte Stadt – Gespaltene Stadt. Ursachen von Armut und sozialer Ausgrenzung, Opladen.
- Dietz, Berthold/Eißel, Dieter/Naumann, Dirk (Hrsg.) (1999), Handbuch der kommunalen Sozialpolitik, Opladen.
- Döhne, Hans-Jochen/Walter, Kurt 1999: Aufgabe und Chance einer neuen Stadtentwicklungspolitik. Ziele und Konzeption des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt, in: Bundesbaublatt Heft 5.
- Döring, Diether/Hanesch, Walter/Huster, Ernst-Ulrich (1990), Armut im Wohlstand, Frankfurt a.M.
- Friedrichs, Jürgen/Blasius, Jörg (2000), Leben in benachteiligten Wohngebieten, Opladen.

- Fritz, Hartmut/Thies, Reinhard (1997), Armutsbekämpfung in benachteiligten Lebensräumen. Stadtteil- und brennpunktbezogene Strategien kommunaler Sozialpolitik und Sozialarbeit, in: Hanesch (Hrsg.) (1997a).
- Hanesch, Walter (Hrsg.) (1993), Lebenslagenforschung und Sozialberichterstattung in den neuen Bundesländern, Düsseldorf.
- Hanesch, Walter (1995), Sozialpolitische Strategien gegen Armut. Opladen.
- Hanesch, Walter (Hrsg.) (1997a), Überlebt die soziale Stadt? Konzeption, Krise und Perspektiven kommunaler Sozialstaatlichkeit, Opladen.
- Hanesch, Walter (1997b), Konzeption, Krise und Optionen der sozialen Stadt, in: Hanesch (Hrsg.) (1997a).
- Hanesch, Walter (1999a), Strategien für die soziale Stadt, in: Mirbach (Hrsg.).
- Hanesch, Walter (1999b), Kommunale Armutsprävention im Spannungsfeld von Globalisierung und innerstädtischer Polarisierung, in: Dezernat für Soziales und Gesundheit Leipzig (Hrsg.), „Soziale Stadtentwicklung in Leipzig - Programm und Projekte für einen sozialen Ausgleich“, Leipzig.
- Hanesch, Walter (1999c), Strategische Dimensionen kommunaler Sozialberichterstattung und Sozialplanung, in: Dietz/Eißel/Naumann (Hrsg.).
- Hanesch, Walter (1999d), Armut als Herausforderung für die „soziale Stadt“, in: Fachhochschule Darmstadt (Hrsg.), Querschnitt. Beiträge aus Forschung und Entwicklung der Fachhochschule Darmstadt, Darmstadt.
- Hanesch, Walter u.a. (1994), Armut in Deutschland. Der Armutsbericht des DGB und des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes, Reinbek.
- Hanesch, Walter/Krause, Peter/Bäcker, Gerhard u.a. (2000), Armut und Ungleichheit in Deutschland. Der neue Armutsbericht der Hans Böckler Stiftung, des DGB und des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes, Reinbek.
- Hanesch, Walter/Balzter, N. (2000), Integrierte Ansätze einer aktiven Sozialhilfe- und Beschäftigungspolitik, Forschungsbericht für die Bundesrepublik Deutschland für die European Foundation, Darmstadt (vielfältigtes Manuskript).
- Hauser, Richard (2000), Überlegungen zur Abgrenzung einer „underclass“ aus ökonomischer Sicht, in: Büchel, Felix u.a. (Hrsg.), Zwischen drinnen und draußen. Arbeitsmarktchancen und soziale Ausgrenzung in Deutschland, Opladen.
- Hauser, Richard/Cremer-Schäfer, Helga/Nouvertné, Udo (1981), Armut, Niedrigeinkommen und Unterversorgung in der Bundesrepublik Deutschland. Bestandsaufnahme und Perspektiven, Frankfurt a.M./New York.
- Häußermann, Hartmut/Siebel, Walter (1987), Neue Urbanität, Frankfurt a.M.
- Herlyn, Ulfert/Lakemann, Ulrich/Lettko, Barbara (1991), Armut und Milieu. Benachteiligte Bewohner in großstädtischen Quartieren, Basel.
- Institut für Weltwirtschaft (1999), Würdigung der Sozialhilfe in einem gesamtwirtschaftlichen Kontext. Forschungsbericht für das Bundesministerium für Gesundheit, Kiel.
- Keller, Carsten (1999), Armut in der Stadt. Zur Segregation benachteiligter Gruppen in Deutschland, Opladen/Wiesbaden.
- Klös, Hans-Peter (1998), Arbeit plus Transfer. Zur Reform der kommunalen Beschäftigungspolitik, Köln (Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik des IW, Band 243).

- Krämer, Walter (2000), Armut in der Bundesrepublik. Zur Theorie und Praxis eines überforderten Begriffs, Frankfurt a.M./New York.
- Kronauer, Martin (1997), „Soziale Ausgrenzung“ und „Underclass“. Über neue Formen der gesellschaftlichen Spaltung, in: Leviathan, Heft 1.
- Kronauer, Martin (1998), „Exklusion“ in der Systemtheorie und in der Armutforschung. Anmerkungen zu einer problematischen Beziehung, in Zeitschrift für Sozialreform, Heft 11–12.
- Kronauer, Martin (1999), Ausgrenzung auf dem Arbeitsmarkt: Auf dem Weg zu einer neuen „underclass“?, in: Mirbach (Hrsg.).
- Lanz, Stephan (2000), Der Staat verordnet die Zivilgesellschaft, in: Widersprüche, Heft 7–8.
- Leibfried, Stephan u.a. (1995), Zeit der Armut. Lebensläufe im Sozialstaat, Frankfurt a.M.
- Leisering, Lutz (2000), „Exclusion“ – Elemente einer soziologischen Rekonstruktion, in: Büchel, Felix u.a. (Hrsg.), Zwischen drinnen und draußen. Arbeitsmarktchancen und soziale Ausgrenzung in Deutschland, Opladen.
- Lewis, Oscar (1966), The Culture of Poverty, in: Scientific American. No. 1.
- Lompe, Klaus (Hrsg.) (1997), Die Realität der neuen Armut. Analysen der Beziehung zwischen Arbeitslosigkeit und Armut in einer Problemregion, Regensburg.
- Ludwig, Monika (1996), Armutskarrieren. Zwischen Abstieg und Aufstieg im Sozialstaat, Opladen.
- Mirbach, Thomas (Hrsg.) (1999), Entwürfe für eine soziale Stadt, Amsterdam.
- Seligman, Martin E. (1975), Helplessness: On Depression, Development, and Death, San Francisco.
- Statistisches Bundesamt (2001), Statistik der Sozialhilfe. Empfänger/-innen von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt am 31.12.1999. Deutschland, Wiesbaden.
- Thies, Reinhard (2000), Kooperatives Stadtteilmanagement und Gemeinwesenarbeit – Neue Ansätze in der Stadtentwicklung und der Gemeinwesenarbeit, in: Zeitschrift für Sozialreform, Heft 7.
- Wilson, William J. (1982), The Truly Disadvantaged, Chicago.

Jürgen Friedrichs und Jörg Blasius

Sozial-räumliche Integration von Türken in zwei Kölner Wohngebieten

Zusammenfassung: Es ist umstritten, in welchem Ausmaß einzelne ethnische Minderheiten integriert sind; Angehörige der Minderheiten wohnen zumeist in Wohngebieten, die als benachteiligt bezeichnet werden. Der Artikel richtet sich auf das Ausmaß der Integration von Angehörigen einer ethnischen Minderheit, der Türken, in zwei benachteiligten Wohngebieten in Köln. Die empirische Studie zeigt, dass die Türken unter schlechteren Wohnbedingungen leben, eher ausziehen wollen und kleinere soziale Netzwerke haben als die Deutschen. Hingegen missbilligen sie abweichendes Verhalten stärker als die deutschen Bewohner. Insgesamt sind sie weniger integriert.

Ende der 1980er-Jahre waren vermutlich viele Soziologen der Ansicht, die Integration der ethnischen Minoritäten oder der Arbeitsmigranten mache langsame, aber dennoch zunehmende Fortschritte, ferner, die Diskriminierung von Angehörigen ethnischer Minoritäten habe nicht nur abgenommen, sondern werde auch immer geringer. Beispiele hierfür stellen die Studien von Esser/Friedrichs (1990) für das Ausmaß der Integration von Jugoslawen und Türken der ersten und zweiten Generation und die von Böltken (1993) zur Integration von Minoritäten dar.

Nach der Wiedervereinigung haben die Ereignisse in Hoyerswerda und Solingen, um nur zwei Beispiele für Gewalt gegen Ausländer und die stille Billigung der Zuschauer anzuführen, diesen Glauben erschüttert. Damit begann eine neue Diskussion der Probleme der ethnischen Minoritäten und deren Integration. Es ist nicht möglich, die neuerlichen Ausbrüche von Gewalt und Diskriminierung allein auf die spezifischen Bedingungen in Ostdeutschland zurückzuführen. Mit der zunehmenden Arbeitslosigkeit, von der die Angehörigen der ethnischen Minoritäten besonders betroffen waren, und mit der steigenden Zahl von Sozialhilfeempfängern besonders auch unter diesen Ausländern erhielt die alte Diskussion über Diskriminierung und ethnische Konflikte eine neuerliche Bedeutung.

Die liberale und vielleicht zu hoffnungsvolle Sicht einer stetigen Integration der ethnischen Minoritäten in die bundesdeutsche Gesellschaft ließ sich nun nicht mehr aufrechterhalten; sie wich einer eher pessimistischen. Radikal wird diese Po-

sition von Heitmeyer/Dollase/Backes (1998b: 11) vertreten: „Deshalb entpuppen sich auch all die schönen Visionen von einer liberalen Urbanität als überholte, nahezu sozialromantische Vorstellungen, weil die systemische Integration für immer mehr Menschen aus Minderheiten und aus der Mehrheitsgesellschaft zeitweilig oder dauerhaft entfällt und damit der Kultur der urbanen Toleranz, der Indifferenz den Boden entzieht – und sogleich auch zur Bildung neuer ‚Underclasses‘ beiträgt.“

Ungeachtet einer möglicherweise zu optimistischen Sicht der Soziologen sind dafür die veränderten objektiven Bedingungen eines steigenden „mismatch“ auf dem Arbeitsmarkt und die problematische ökonomische Lage in Ostdeutschland verantwortlich. Damit veränderten sich die Analysen; sie wurden skeptischer im Hinblick auf eine mehr oder weniger gewisse Integration und Integrationsfähigkeit der deutschen Gesellschaft. Dies wird besonders an den Beiträgen von Dangschat (1998), Friedrichs (1998b) und Häußermann (1998) in dem Band „Krise der Städte“ (Heitmeyer/Dollase/Backes 1998a) deutlich.

Einen weiteren Grund liefern die Befunde einer Studie über die Wähler rechtsextremer Parteien. Eine Analyse der Wahlen zur Bürgerschaft in Hamburg 1993 zeigte, dass die rechtsextremen Parteien in jenen Ortsteilen überdurchschnittlich viele Stimmen erhielten, in denen sowohl die Anteile der Ausländer als auch jene der Hauptschüler und der Arbeitslosen hoch waren (Friedrichs/Jagodzinski/Dülmer 1994). Die mikrosoziologische Erklärung der Autoren für die Befunde auf der Aggregatebene lautet, dass in solchen Ortsteilen die deutschen Bewohner die ausländischen für die schlechte ökonomische Situation verantwortlich machen. Diese Erklärung greift auf die klassische sozialpsychologische Theorie der „Sündenböcke“ zurück (Allport 1979: 244 ff., 349 ff.).

Wenn nun Heitmeyer/Anhut (2000) von einer „bedrohten Stadtgesellschaft“ sprechen, zudem davon, „soziale Konflikte [würden] zunehmend ethnisiert“ (Anhut/Heitmeyer 2000: 69), so ist im Grunde der gleiche Mechanismus gemeint: Wettbewerb zwischen sozialen Gruppen führt zu Unsicherheit, für die strukturellen Ursachen dieser Situation wird einer Personengruppe die Verantwortung zugeschoben (die Sündenböcke), und diese Gruppe wird diskriminiert. Die Konkurrenz um knappe Ressourcen führt nach den Ergebnissen von Schröder u.a. (2000: 111, 114, 152 ff.) dazu, dass sowohl die deutschen als auch die türkischen Befragten die Ursachen für wirtschaftliche und soziale Probleme bei der jeweils anderen Gruppe sehen; bei den Deutschen sind es rund 25 Prozent, die eine solche Zuschreibung vornehmen; bei den Türken sind es 50 Prozent¹. Die „Ethnisierung“ ist bei Bewohnern in benachteiligten Wohngebieten und bei (deutschen wie türki-

1 Der Wert für die türkischen Befragten ist mit Vorbehalt zu sehen, weil das Messinstrument in ungleicher Form für Deutsche und Türken misst.

schen) Personen mit niedriger Bildung stärker (Schröder u.a. 2000: 114 ff.) – ein Befund, der die oben berichteten Ergebnisse über die Wahl rechtsextremer Parteien stützt.

Diese wenigen Ergebnisse lassen sich auch auf die These von Häußermann/Oswald (1997) übertragen, die Städte hätten gegenwärtig ihre „Integrationsfähigkeit“ verloren (vgl. dazu auch Heitmeyer 1998b sowie den Beitrag von Krämer-Badoni in diesem Band). Die großen Städte sind die bevorzugten Orte der Zuwanderung von Migranten, die vor allem der wahrgenommenen Arbeitschancen willen und mit der Vorstellung kommen, sie fänden in den Städten des Ziellandes ein besseres Auskommen als im Heimatland. Die von den Migranten perzipierte ökonomische Chance mag tatsächlich bereits bei einem geringen wirtschaftlichen Wachstum bestehen. Ist diese Bedingung nicht gegeben oder handelt es sich – wie gegenwärtig in Deutschland – um ein Wachstum mit ungleichen Chancen für unterschiedliche Qualifikationen („mismatch“), dann „versagt“ die „Integrationsmaschine“. Integration kann nur im Zusammenhang mit ökonomischen Bedingungen untersucht werden. Für diese Annahme spricht, dass vordergründig religiöse oder ethnische Konflikte immer auch solche um knappe Ressourcen sind.

Die ungleiche Qualifikation – und zusätzlich die ungleiche soziale Distanz der Majorität zu einzelnen Minoritäten – führen zu ungleichen Chancen für die Mitglieder der einzelnen Minoritäten. Wenn also Integration zu einem beträchtlichen Maße von den tatsächlichen ökonomischen Bedingungen in einem Land und zusätzlich der Prosperität der jeweils betrachteten Stadt abhängt, dann ist nicht zu erwarten, alle Mitglieder ethnischer Gruppen hätten die gleiche Chance der Integration.

Die Transformation der hoch industrialisierten Gesellschaften von einer Güter produzierenden zu einer Wissen, Information und Dienstleistungen produzierenden hat offenbar die Folge, zu einem „mismatch“ auf dem Arbeitsmarkt zu führen: Es werden stärker hoch als gering qualifizierte Arbeitskräfte gesucht; außerdem sind Arbeiter im Produzierenden Gewerbe und niedrig Qualifizierte stärker davon bedroht, arbeitslos zu werden. Aufgrund ihrer meist geringeren Qualifikation sind Arbeitsmigranten hiervon besonders betroffen.

Unter eben diesen Bedingungen erscheint es wichtig, die Lebensbedingungen von Arbeitsmigranten und das Ausmaß ihrer Integration zu untersuchen. Schwankend zwischen dem früheren Integrationsoptimismus und einem neuen gesamtdeutschen Pessimismus erscheint es besonders notwendig zu prüfen, wie sich die Integration auf der Ebene von Wohnvierteln darstellt. In diesem Kontext sind solche Wohngebiete bedeutsam, in denen sowohl der Ausländeranteil als auch die soziale Benachteiligung der Bewohner hoch sind. Hierauf richtet sich die nachfolgende Analyse in zwei benachteiligten Wohngebieten Kölns mit einer Befragung von deutschen und türkischen Bewohnern.

Um das Ausmaß der Integration zu analysieren, lehnen wir uns an die Spezifikation des Konzepts von Esser (1980: 231 ff.) an. Integration oder – wie er es bezeichnet – „Assimilation“ lässt sich in vier aufeinander aufbauende Teilprozesse zerlegen: die kognitive (sprachliche), die strukturelle (unter anderem Bildung, Beruf), die soziale (Netzwerke) und die identifikative (unter anderem Normen, Werte) Assimilation. Hiervon können wir mit unseren Daten die kognitive Assimilation nicht behandeln. Wir berücksichtigen aber zusätzlich die Wohnumgebung, die Esser in sein erweitertes Kausalmodell (ebenda: 233) als „Umgebung“ einbezieht.

1. Ausländer in Köln

Die Anteile der Ausländer an der Bevölkerung in den 84 Stadtteilen Kölns sind in Abbildung 1 kartiert. Es zeigen sich starke Konzentrationen in den inneren Stadtteilen, darunter auch in den nachfolgend untersuchten Gebieten Kalk und Melschenich, in dem das Untersuchungsgebiet „Kölnberg“ liegt.

Die Ausländer sind in Köln, wie in anderen Städten, ungleich über das Stadtgebiet verteilt. So ergibt sich für Köln im Jahr 1994 eine Segregation (Index der Dissimilarität) von Deutschen zu Ausländern von $ID = 23,2$ und von Türken zu Deutschen von $ID = 33,7$. Zwar sind die Segregationswerte für Italiener, Griechen, Türken und Jugoslawen seit 1984 gesunken, aber die Werte für die türkische Minorität sind noch immer die relativ höchsten (Friedrichs 1998a: 1756; vgl. Friedrichs 2000).

Typisch ist auch, dass die Ausländer stärker in benachteiligten als in nicht benachteiligten Gebieten wohnen. Dies ist aus Abbildung 2 erkennbar, in der der Anteil der Sozialhilfeempfänger in den 84 Stadtteilen dargestellt ist. Nimmt man als Indikator für die Benachteiligung den Anteil der Sozialhilfeempfänger, so ergibt sich für das Jahr 1998 ein hoher Zusammenhang zwischen dem Anteil der Ausländer und der Quote der Sozialhilfeempfänger von $r = .79$. Der Zusammenhang zwischen dem Anteil der Türken und der Quote der Sozialhilfeempfänger ist mit $r = .86$ sogar noch stärker (beides sign. auf $p < .001$).

Wenn wir im Folgenden zwei benachteiligte Kölner Wohngebiete näher untersuchen, so trifft diese Auswahl demnach einen häufigen Fall der Kombination von Benachteiligung und hohem Ausländeranteil.

Abbildung 1: Anteil der Ausländer/-innen an der Bevölkerung in Köln 1998

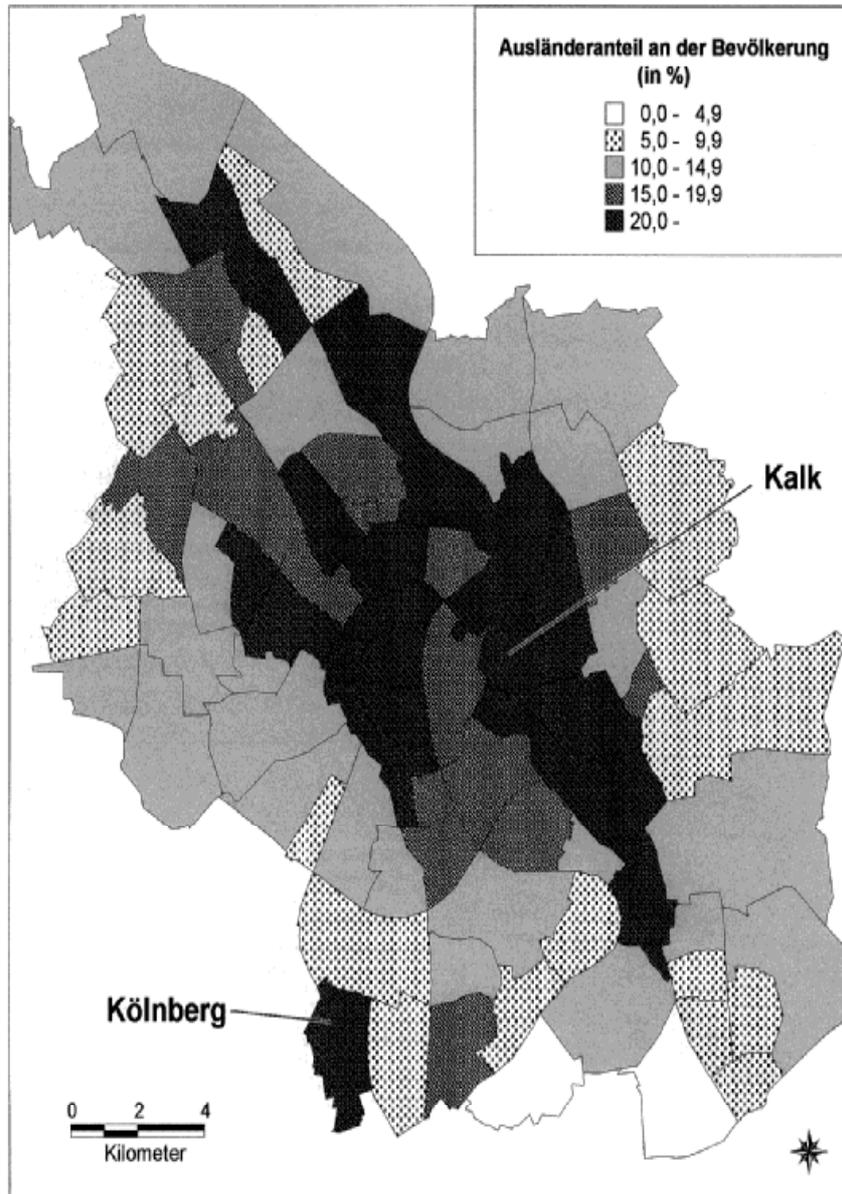
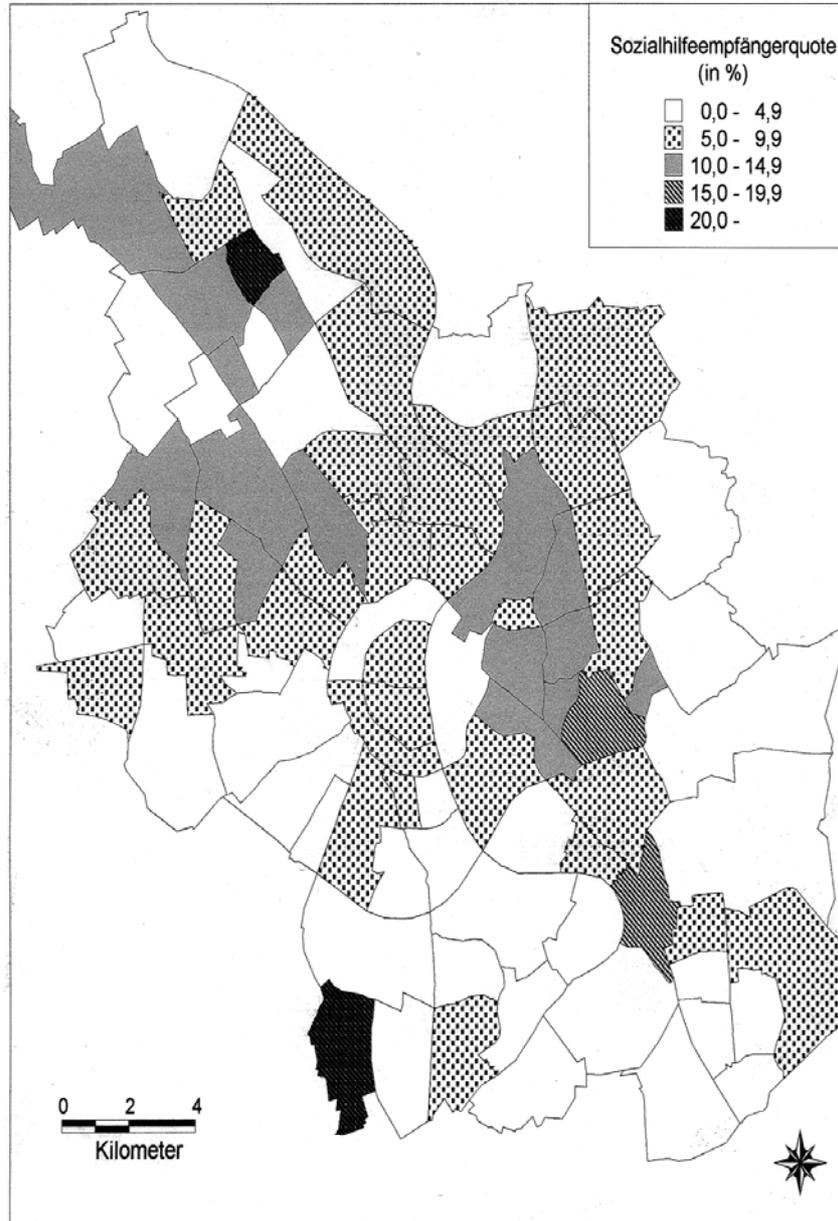


Abbildung 2: Anteil der Sozialhilfeempfänger/-innen an der Bevölkerung in Köln 1999



2. Die empirische Untersuchung

Im Rahmen der Studie „Leben in benachteiligten Wohngebieten“ (Friedrichs und Blasius 2000) wurden insgesamt vier benachteiligte Kölner Wohngebiete untersucht. In zwei dieser Gebiete wurden sowohl deutsche als auch türkische Bewohner befragt. Das erste Gebiet ist Kalk, das zweite Kölnberg (vgl. Abbildung 1).

Der Stadtteil *Kalk* im rechtsrheinischen Köln ist von der Nähe zu angestammten Kölner Industrieunternehmen geprägt. Ehemals ein traditionelles Arbeiterviertel, sind das Gebiet und seine Bewohner unmittelbar von der Schließung umliegender Unternehmen – wie 1993 der Chemischen Fabrik Kalk – sowie Entlassungen in vierstelliger Höhe betroffen. Das Viertel gehört zu den Wohngebieten in Köln mit den höchsten Ausländeranteilen und Arbeitslosen- bzw. Sozialhilfeempfängerquoten; das Gebiet gehört zu der NRW-Gemeinschaftsinitiative „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“. Die Ausstattung des Viertels mit Einkaufsmöglichkeiten und Infrastruktureinrichtungen kann als gut bezeichnet werden. Kalk ist über den öffentlichen Personennahverkehr, das heißt zwei Straßenbahnlinien, mit der Innenstadt verbunden.

Das ausgewählte Wohngebiet umfasst einen großen Teil einer alten Eisenbahnersiedlung, die in den 1950er-Jahren errichtet wurde. Die Siedlung besteht überwiegend aus drei- bis viergeschossigen Gebäuden für sechs bis acht Familien in einfacher Bauweise, die heute in einem relativ schlechten, vernachlässigten Zustand sind. Zu den alteingesessenen Bewohnern sind in den letzten Jahren hauptsächlich türkische Familien zugezogen.

Kölnberg gehört zum Stadtteil Meschenich im Südwesten von Köln und grenzt unmittelbar an dessen alten gewachsenen und von Einfamilienhäusern dominierten Ortskern. Er besteht aus einer Hochhausiedlung von Mitte der 70er-Jahre, die sich in relativ kurzer Zeit zum wohl bekanntesten sozialen Brennpunkt der Stadt entwickelt hat. Die Gebäude machen innen einen etwas verwahrlosten Eindruck, zudem finden sich in den hinteren Treppenhäusern unter anderem Müll und abgestellte Möbel. Die Briefkästen sind mit Nummern versehen, nur wenige haben das zusätzliche Namensschild.

Die Ausstattung der Siedlung mit Einkaufsmöglichkeiten und sozialen Einrichtungen ist ungenügend. Des Weiteren ist sie über den öffentlichen Personennahverkehr lediglich mit einer Buslinie an die Innenstadt angeschlossen. Kölnberg hatte zum Untersuchungszeitpunkt einen der höchsten Ausländeranteile, eine der höchsten Quoten der Sozialhilfeempfänger und der höchsten Arbeitslosenquoten in Köln.

Tabelle 1: Sozio-demographische Merkmale der Untersuchungsgebiete, deutsche und türkische Befragte, in Prozent

Merkmal	Kalk		Kölnberg		
	Deutsche	Türken	Deutsche	Türken	
Familienstand	Verheiratet	53,6	83,0	45,2	84,7
	Ledig	17,0	13,4	23,8	9,3
	Zusammenlebend	6,3	0,0	19,0	1,7
	Geschieden	9,8	1,8	10,7	2,5
	Verwitwet	13,4	1,8	1,2	1,7
Alter	18 bis 25 Jahre	7,1	18,7	13,1	22,6
	26 bis 35 Jahre	18,8	33,6	14,3	44,3
	36 bis 45 Jahre	17,0	15,9	36,9	14,8
	46 bis 55 Jahre	8,9	23,4	15,5	13,0
	56 bis 64 Jahre	18,8	7,5	9,5	4,3
	65 Jahre und älter	29,5	0,9	10,7	0,9
Schulabschluss	Hauptschule	68,2	74,1	52,8	78,0
	Mittlere Reife	18,7	14,3	33,7	12,7
	Abitur	13,1	11,6	13,5	9,3
Äquivalenzeinkommen*	unter 500	5,0	11,1	16,4	19,4
	500 bis u.1000	18,0	53,7	28,4	46,3
	1000 bis u.1500	28,0	28,7	31,3	31,3
	1500 bis u. 2000	20,0	5,6	13,4	1,5
	2000 und mehr DM	29,0	0,9	10,4	1,5
Transferzahlungen	Kindergeld	17,9	73,9	45,5	83,0
	Wohngeld	13,5	3,6	34,9	20,7
	Unterhalt	2,7	0,9	6,1	0,0
	Arbeitslosengeld	8,1	6,4	8,5	24,6
	Arbeitslosenhilfe	8,9	2,7	20,7	6,8
	Sozialhilfe	12,5	7,2	37,3	22,9
	N	112	110	89	118

* Das Äquivalenzeinkommen ist das gewichtete bedarfsgerechte Netto-Einkommen eines Haushalts. Dabei wird der ersten erwachsenen Person das Gewicht 1,0, den restlichen erwachsenen Personen das Gewicht 0,8, den 15- bis 18-Jährigen das von 0,9, den 8- bis 14-Jährigen das von 0,7 und den jüngeren das von 0,45 gegeben.

Obgleich beide Gebiete als benachteiligt bezeichnet werden können, unterscheiden sie sich deutlich in ihren sozio-demographischen Merkmalen (vgl. Tabelle 1). So ist in beiden Gebieten der Anteil der Verheirateten unter den Türken höher als unter den Deutschen. Weiter zeigt sich, dass die türkische Bevölkerung jünger ist, wie sich an dem höheren Anteil der 18- bis 25-Jährigen und dem niedrigen der über 65-Jährigen erkennen lässt. Da Kölnberg ein neueres Wohngebiet ist, finden sich dort auch weniger ältere Deutsche.

Die (Äquivalenz-)Einkommen der Befragten sind durchgängig niedrig. Die der Türken liegen deutlich unter denen der Deutschen und sind in Kalk höher als in Kölnberg. Auch die Schulabschlüsse der türkischen Bewohner sind in beiden Gebieten niedriger als die der deutschen. Anhand dieser beiden Indikatoren beurteilt, ist die *strukturelle Integration* der Türken geringer als die der Deutschen. Wir finden ferner eine hohe Quote von Befragten, die Transferzahlungen erhalten; auffällig sind die hohen Anteile der Türken, die in beiden Siedlungen Kindergeld beziehen, und die vergleichsweise höheren Quoten der Deutschen, die Wohngeld und die Sozialhilfe erhalten.

3. Wohnbedingungen und Auszugsabsichten

Die Wohnbedingungen unterscheiden sich deutlich. So ist die Eigentümerquote der Deutschen in Kalk höher als die der Türken (8,0 Prozent gegenüber 2,7 Prozent), während sich das Verhältnis in Kölnberg umkehrt (15,3 Prozent gegenüber 11,4 Prozent; $p < .01$ für den Vergleich beider Gruppen). Die türkischen Haushalte verfügen über weniger Räume pro Person als die Deutschen (0,67 bzw. 0,66 gegenüber 1,44 bzw. 1,23). Dieser Unterschied ist signifikant, auch wenn man das Wohngebiet kontrolliert ($\eta^2 = .30$, $p < .001$). Die Befunde entsprechen denen anderer deutscher und europäischer Studien, denen zufolge die Türken schlechtere Wohnbedingungen hinnehmen müssen als die Deutschen bzw. die jeweilige Majorität (vgl. die Beiträge in Özüekren/van Kempen 1997, darin speziell den Beitrag von Glebe).

Auch im Hinblick auf den Zustand der Wohnung gibt es deutliche Unterschiede zwischen den deutschen und türkischen Befragten. Der Zustand der Wohnung wurde durch die Interviewenden im Zuge ihrer Beobachtungen auf folgenden, jeweils fünfstufigen Skalen bewertet: sauber – schmutzig, neuwertig – abgenutzt, gepflegt – nachlässig, heil – beschädigt und ärmlich – luxuriös. In Kalk waren die Urteile über die Wohnungen der Deutschen durchweg positiver als die über die türkischen Wohnungen, in Kölnberg war es umgekehrt.

Tabelle 2a: Zustand der Wohnung von deutschen Befragten, die Transferleistungen erhalten, Kalk und Kölnberg, in Prozent

	1	2	3	4	5	
Sauber	10,0	22,8	35,3	38,5	81,8	Schmutzig
Neuwertig	7,8	12,0	26,7	33,9	52,2	Abgenutzt
Gepflegt	4,6	23,0	34,4	42,9	64,7	Nachlässig
Heil	10,0	21,8	35,9	47,6	50,0	Beschädigt
Ärmlich	47,6	35,9	15,8	14,3	0,0	Luxuriös

Tabelle 2b: Zustand der Wohnung von türkischen Befragten, die Transferleistungen erhalten, Kalk und Kölnberg, in Prozent

	1	2	3	4	5	
Sauber	16,7	38,6	42,6	30,0	50,0	Schmutzig
Neuwertig	41,2	41,5	34,0	24,2	40,0	Abgenutzt
Gepflegt	21,7	32,7	45,3	27,8	38,5	Nachlässig
Heil	35,0	31,8	35,2	38,7	40,0	Beschädigt
Ärmlich	41,7	33,3	32,8	42,4	20,0	Luxuriös

Ferner zeigte sich, dass nur bei den deutschen Bewohnern ein linearer Zusammenhang zwischen dem Anteil derjenigen, die Transferzahlungen erhalten und dem Zustand der Wohnung besteht: Je schlechter der Zustand der Wohnung beurteilt wird, desto höher ist der Anteil derer, die Transferzahlungen erhalten (vgl. Tabellen 2a und 2b).

Tabelle 3: Wohnzufriedenheit deutscher und türkischer Befragter, in Prozent

Wohnzufriedenheit	Kalk		Kölnberg	
	Deutsche	Türken	Deutsche	Türken
Gar nicht zufrieden	21,4	12,6	36,0	30,8
Wenig zufrieden	13,4	17,1	23,6	23,1
Mittelmäßig zufrieden	37,5	29,7	30,3	22,2
Überwiegend zufrieden	20,5	23,4	7,9	18,8
Völlig zufrieden	7,1	17,1	2,2	5,1

Die Wohnzufriedenheit (vgl. Tabelle 3) ist in beiden Siedlungen bei den türkischen Bewohnern höher als bei den deutschen. Allerdings ist bei beiden Gruppen die Zufriedenheit mit den Kölnberger Verhältnissen deutlich geringer als mit den Wohnbedingungen in Kalk. Ein Grund dafür liegt sehr wahrscheinlich darin, dass

der Anteil der Ausländer in Kalk erheblich niedriger ist als in Kölnberg, wo eine Vielzahl von ethnischen Gruppen wohnt.

Der unterschiedlichen Wohnzufriedenheit entsprechen auch die Fortzugsabsichten (vgl. Tabelle 4). Sowohl unter den deutschen als auch unter den türkischen Befragten hat ein hoher Anteil bereits Anstrengungen unternommen, aus dem Gebiet fortzuziehen. Diese Anstrengungen („Aktivitäten“) können darin bestehen, einen Makler aufgesucht, eine Zeitungsannonce aufgegeben oder sich mit einer Wohnungsgesellschaft in Verbindung gesetzt zu haben. Dabei sind die türkischen Bewohner in beiden Gebieten aktiver als die Deutschen.

Beträchtliche Unterschiede ergeben sich in der Beurteilung der Wohngebiete. Wenn es darum geht, konkret anzuführen, was einem an dem Wohngebiet gefällt (Tabelle 5), dann gibt es hier weniger Nennungen als bei der Kritik an dem Wohngebiet. Dies zeigt sich unter anderem darin, dass vor allem in Kölnberg rund ein Drittel der Befragten meint, es gebe „gar nichts“, was ihnen an dem Wohngebiet gefallen könnte. Auch in Kalk sind es 28,4 Prozent der Deutschen, die dies sagen. Positiv hervorgehoben werden die guten Einkaufsmöglichkeiten (vor allem in Kalk) sowie die „Nachbarn/Leute“, dies allerdings wiederum stärker von den Türken in beiden Wohngebieten als von den Deutschen. Die gute Infrastruktur wird noch von einem Teil der Befragten positiv bewertet, ansonsten sind die Nennungen bei den positiven Eigenschaften sehr begrenzt. Auf eine Eigenart sei noch hingewiesen: Die „Ausländer“ (im positiven Sinne) werden von den deutschen Bewohnern so gut wie gar nicht genannt, wohl aber von den türkischen. Sie erwähnen auch nicht die Deutschen in einem negativen Sinne. Dies dürfte nicht zuletzt auf den Umstand zurückzuführen sein, den insbesondere nordamerikanische Studien gezeigt haben: dass die Toleranz ethnischer Minoritäten gegenüber der Majorität größer ist als die Toleranz der Majorität gegenüber ethnischen Minoritäten (vgl. hierzu unter anderem Kecskes/Knäble 1988; Schelling 1971).

Die Kritik der Bewohner richtet sich vor allem auf „Schmutz, Dreck“, in Kölnberg stärker noch als in Kalk. Als zweitwichtigste Kritik an Kölnberg folgt der Punkt „Gefahr, Kriminalität“, wobei dies die türkischen Befragten noch häufiger äußern als die Deutschen. Hingegen nennen die deutschen Bewohner in Kalk diese Gefährdung sehr viel stärker als ihre türkischen Mitbewohner. Sehr deutlich sind die Unterschiede in der Beurteilung der Ausländer. Sie werden unter den Kritikpunkten ganz überwiegend nur von den Deutschen angeführt, während sich die türkischen Befragten, selbst in dem ethnisch sehr gemischten Kölnberg, sehr viel seltener durch Ausländer gestört fühlen.

Tabelle 4: Fortzugsabsichten deutscher und türkischer Befragter, in Prozent

Fortzugsabsicht	Kalk		Kölberg	
	Deutsche	Türken	Deutsche	Türken
Nein	33,9	52,3	22,5	26,5
Ja, keine Aktivität	28,8	7,2	22,5	11,1
Ja, Aktivität	37,3	40,5	55,1	62,4
Prozent	100,0	100,0	100,0	100,0
N	118	111	89	117

Tabelle 5: Was den deutschen und türkischen Befragten an ihrem Wohngebiet gefällt, in Prozent (Mehrfachnennungen)

Positive Merkmale	Kalk		Kölberg	
	Deutsche	Türken	Deutsche	Türken
Merkmale der Wohnung	7,8	3,8	12,7	11,4
Zentrale Lage	25,5	6,6	7,0	6,1
Nachbarn, Leute	28,4	63,2	16,9	42,1
Grünflächen	10,8	2,8	4,2	0,0
Kinderfreundlichkeit	0,0	1,9	1,4	1,8
Ruhe	3,9	6,6	2,8	0,9
Niedrige Miete	8,8	0,0	7,0	0,9
Gute Infrastruktur	15,7	10,4	2,8	13,2
Gute Freizeitmöglichkeiten	0,0	0,0	1,4	0,9
Gute Einkaufsmöglichkeiten	29,4	31,1	18,3	27,2
Ausländer	2,7	6,7	1,1	4,2
Sonstiges	19,6	7,5	15,5	6,1
Gar nichts	28,4	12,3	36,6	31,6
N	111	106	89	114

Dafür kritisieren die türkischen Befragten häufiger als die Deutschen den Drogenkonsum in beiden Siedlungen. Gleichermaßen kritisiert von beiden Gruppen in beiden Siedlungen werden „Leute“, das heißt Mitbewohner, die einem nicht gefallen. Bis auf das Merkmal „Lärm, Verkehr“ werden von den deutschen Bewohnern vorwiegend soziale Merkmale kritisiert und weniger solche der Wohnung und der physischen Umgebung.

Tabelle 6: Was den deutschen und türkischen Bewohnern an ihrem Wohngebiet nicht gefällt, in Prozent (Mehrfachnennungen)

Kritikpunkte	Kalk		Könberg	
	Deutsche	Türken	Deutsche	Türken
Merkmale der Wohnung	8,2	32,4	8,0	17,8
Schmutz, Dreck	38,2	27,4	44,8	54,2
Vandalismus	2,7	1,0	2,3	4,2
Keine Grünflächen	9,1	10,5	2,3	6,8
Kinderfeindlichkeit	4,5	1,9	2,3	6,8
Lärm, Verkehr	23,6	16,2	37,9	17,8
Miete	0,0	0,0	3,4	28,8
Fehlende Infrastruktur	0,9	4,8	4,6	16,9
Gefahr, Kriminalität	21,8	3,8	35,6	46,6
Einkaufsmöglichkeiten	3,6	0,0	6,9	6,8
Fehlende Parkplätze	5,5	1,9	5,7	5,9
Leute	17,3	16,2	16,1	22,0
Asoziale (wörtlich)	3,6	2,9	0,0	2,5
Ausländer	44,5	1,9	20,7	5,9
Drogen	6,4	11,4	4,6	11,9
Fehlende Verkehrsanbindung	1,8	0,0	12,6	4,2
Sonstiges, Umgebung	22,7	10,5	32,2	39,8
Gar nichts	1,8	--	1,1	--
N	111	105	89	118

Anders ist es bei den türkischen Bewohnern: Sie kritisieren sowohl die mangelnde Infrastruktur als auch den Lärm und die sozialen Bedingungen. Die Kritik zeugt zum einen von den sehr unterschiedlichen Lebensbedingungen in beiden Wohngebieten (vgl. die eingangs gegebene Beschreibung der beiden Wohngebiete), zum anderen verweist sie auf den Sachverhalt, der aus den Diagnosen über benachteiligte Gebiete oder soziale Brennpunkte bekannt ist, dass wir es hier mit einer Kombination aus sozialen *und* physischen Problemen zu tun haben.

Wenn also die türkischen Befragten ebenso viel Kritik an ihrem Wohngebiet äußern wie die deutschen, so stellt sich die Frage, ob sie eher aus dem Wohngebiet fortziehen wollen als die deutschen Bewohner – und welche Mängel es insbesondere sind, die sie veranlassen, fortzuziehen. Die Ergebnisse dieser Analyse zeigt Tabelle 7. (Es werden nur jene Befragten einbezogen, die tatsächlich Umzugsab-

sichten hegen und auch schon etwas unternommen, z.B. eine Anzeige aufgeben oder einen Makler aufgesucht haben.)

Tabelle 7: Anteile der deutschen und türkischen Befragten, die aktiv einen Auszug betreiben, nach Kritikpunkten am Wohnviertel, in Prozent

Kritikpunkt	Deutsche		Türken	
	Nicht genannt	Genannt	Nicht genannt	Genannt
Miethöhe	35,1	66,7	52,4	58,8
Wohnung	34,2	60,0 ¹	52,7	55,6
Schmutz, Dreck	32,3	44,7 ¹	42,6	68,5 ¹
Keine Grünflächen	35,1	45,2	50,5	84,2 ¹
Kinderfeindlich	34,2	63,6 ¹	(52,1)	(80,0)
Lärm, Verkehr	38,2	30,7	54,1	50,0
Fehlende Infrastruktur	35,5	40,7	51,0	73,9 ¹
Gefahr, Kriminalität	35,1	38,5	48,5	67,2 ¹
Einkaufsmöglichkeiten	35,3	45,5	54,0	37,5 ¹
„Leute“	34,0	43,8	49,7	69,0
„Ausländer“ (negativ)	35,4	36,9	(53,8)	(44,4)

¹ sign. auf mindestens $p < .05$.

Enthält eine der beiden Kategorien 10 oder weniger Fälle, sind die Prozentwerte in Klammern gesetzt.

Lesebeispiel: Von denen, die die Miethöhe als Kritikpunkt nennen, haben 66,7 Prozent schon etwas unternommen, um aus dem Wohngebiet fortzuziehen; von denen, die diese Kritik nicht äußern, sind es nur 35,1 Prozent.

Bei den deutschen Befragten sind es vor allem drei Gründe, die zu einer höheren Auszugsbereitschaft führen: die Wohnung, die Miete und die Kinderfeindlichkeit. Bei den Türken sind die Gründe zahlreicher, wenn man die Unterschiede zwischen „nicht genannt“ und „genannt“ betrachtet. Sie nennen nicht die Wohnung oder Miete, sondern Merkmale der Wohnumgebung: Es sind die fehlende Infrastruktur und „Gefahr/Kriminalität“, nicht jedoch die unzureichenden Einkaufsmöglichkeiten, die sie zum Fortzug bewegen.

4. Soziale Netzwerke

Ein zentraler Indikator der sozialen Integration sind die sozialen Netzwerke von Personen. Wir untersuchen daher im Folgenden die (ego-zentrierten) Netzwerke der deutschen und türkischen Bewohner von Kalk und Kölnberg; dies geschieht nach drei Merkmalen: der Netzwerkgröße, dem Anteil der Verwandten an allen Netzwerkpersonen und dem Anteil der Netzwerkpersonen im Wohngebiet.

Die Netzwerkgröße, das heißt die Zahl der Alteri, kann als Indikator für die Chancen von Individuen angesehen werden, durch soziale Beziehungen unter anderem Unterstützung zu erhalten, eine Arbeitsstelle zu finden oder soziale Anerkennung zu gewinnen (vgl. ausführlich: Diewald 1991: 71 ff.) – allgemeiner mit Bourdieu (1983) formuliert: soziales in ökonomisches oder in kulturelles Kapital umzuwandeln.

Es bestehen beträchtliche Unterschiede sowohl zwischen Deutschen und Türken als auch zwischen den Gebieten. So ist die durchschnittliche Anzahl der Netzwerkpersonen in Kalk 3,2; bei den Deutschen werden 4,7, bei den Türken hingegen nur 1,7 Netzwerkpersonen genannt. Ähnlich verhält es sich in Kölnberg: Im Durchschnitt haben die Befragten 3,0 Netzwerkpersonen; bei den Deutschen sind es 3,7, bei den Türken nur 2,3. Zum Vergleich lassen sich die Ergebnisse einer Befragung von 135 Deutschen im Kölner Stadtteil Marienburg, einem Wohngebiet der Oberschicht und gehobenen Mittelschicht, aus dem Jahre 1993 heranziehen; dort wurden (mit dem gleichen Fragebogen) von den Befragten im Mittel 5,5 deutsche Netzwerkpersonen genannt (Jürgens 1998).

Das Netzwerk ist auch stark lokal beschränkt: Insgesamt wohnen 49,1 Prozent der in Kalk genannten Alteri im Wohngebiet, in Kölnberg sind es sogar 58,1 Prozent. Die ohnehin kleinen Netzwerke der türkischen Bewohner sind außerdem stark räumlich beschränkt: 59,6 Prozent ihrer Alteri wohnen im gleichen Wohngebiet, bei den Deutschen sind es 47,6 Prozent – auch dies ein hoher Anteil. Schließlich ist der Anteil der Verwandten an allen Netzwerkpersonen bei den Türken geringer als bei den Deutschen (26,4 gegenüber 41,7 Prozent), sodass sie bei Hilfe und Unterstützung in Notlagen, die meist von Verwandten geleistet werden, stärker auf sich oder auf „fremde“ Hilfe angewiesen sind.

5. Soziale Normen im Wohngebiet

Als letzten Indikator der Integration verwenden wir soziale Normen, genauer: das Ausmaß, in dem Formen abweichenden Verhaltens von den deutschen und türkischen Befragten gebilligt bzw. missbilligt werden. Dieser Indikator lässt sich dem Konzept der „identikativen Assimilation“ von Esser zuordnen, obgleich Esser darunter im engeren Sinne die Identifikation mit dem Gastland versteht, z.B. ob man sich als Deutscher fühlt oder ob man in das Heimatland zurückkehren möchte. Seine Definition des Konzepts lässt es aber durchaus zu, hierunter auch das Ausmaß zu verstehen, in dem Migranten die Normen des Ziellandes, hier: Deutschlands, teilen oder übernommen haben.

Die Auswahl der Formen abweichenden Verhaltens orientierte sich an den Annahmen von Wilson (1987) über benachteiligte Wohngebiete in Chicago mit ei-

nem hohen Anteil Schwarzer (vgl. ausführlich: Friedrichs/Blasius 2000: Kap. 1). Nach einem ausführlichen Pretest haben wir acht Situationen vorgegeben, in denen eine soziale Norm verletzt wird; die Befragten hatten anzugeben, wie sie das jeweilige Verhalten beurteilen. Die Urteile waren nach folgenden Kategorien zu fällen: sehr schlimm – schlimm – weniger schlimm – gar nicht schlimm. Die Situationen lauteten:

- „1. Ihre Kinder spielen mit anderen mittags vor dem Haus, ein älterer Nachbar, der im ersten Stock wohnt, beschimpft die Kinder und schlägt eines von ihnen, weil die Kinder nicht sofort ruhig sind und verschwinden. Das finde ich ...
2. Eine Frau wird in einer Kneipe von einem angetrunkenen Mann sexuell belästigt. Das finde ich ...
3. Sie sehen, wie eine ältere Frau im Supermarkt eine Packung Käse in ihrer Handtasche verschwinden lässt. Das finde ich ...
4. An der Straßenecke ist ein Treffpunkt von Jugendlichen. Sie sehen, wie die Jugendlichen eine ausländische Frau beschimpfen. Das finde ich ...
5. Sie hören des öfteren, wie der Nachbar seine Kinder schlägt. Das finde ich ...
6. Eine Freundin erzählt Ihnen, dass ihre 15jährige Tochter schwanger ist. Das finde ich ...
7. Eine Bekannte lebt mit ihren drei Kindern von der Sozialhilfe. Nun bekommt sie eine gut bezahlte Putzstelle in einem naheliegenden Büro angeboten. Sie nimmt die Stelle an, ohne dies dem Sozialamt anzugeben. Das finde ich ...
8. Sie sehen jemand aus der Nachbarschaft öfter betrunken vor einer Trinkhalle. Das finde ich ...“

In Tabelle 8 sind die Ergebnisse für die Antworten „sehr schlimm“ und „schlimm“ aufgeführt. Durchgängig sind zwei Unterschiede auffällig: Die türkischen Bewohner verurteilen abweichendes Verhalten stärker als die deutschen und sie sind einheitlicher in dem Ausmaß, in dem sie das jeweilige Verhalten missbilligen. Die Bewertungen der Verhaltensformen sind überwiegend negativ. Mehr als 90 Prozent der Befragten halten es für „schlimm“ oder „sehr schlimm“, wenn ein Nachbar Kinder beschimpft, eine Frau sexuell belästigt wird, Jugendliche eine Ausländerin beschimpfen, ein Nachbar seine Kinder schlägt; aber auch Trunkenheit wird von rund zwei Dritteln der Befragten als „schlimm“ bewertet. Hingegen beurteilt nicht einmal die Hälfte der deutschen, aber fast die Gesamtheit der türkischen Befragten es negativ, wenn ein junges Mädchen in frühem Alter schwanger wird. Am geringsten ist die Missbilligung der Verhaltensformen „Ältere Frau stiehlt Käse im Supermarkt“ und „Putzstelle obwohl Sozialhilfe“.

Tabelle 8: Beurteilung von abweichenden Verhaltensformen (Anteil „ziemlich schlimm“ und „sehr schlimm“), deutsche und türkische Befragte, in Prozent

Verhalten	Deutsche		Türken	
	Kalk	Kölnberg	Kalk	Kölnberg
Nachbar beschimpft Kinder	88,1	97,7	92,0	97,5
Sexuelle Belästigung	99,1	94,3	99,1	99,2
Ältere Frau stiehlt Käse	38,7	37,5	100,0	98,3
Jugendliche beschimpfen Ausländerin	94,3	87,2	100,0	98,3
Nachbar schlägt seine Kinder	93,7	94,2	98,2	97,5
Putzstelle obwohl Sozialhilfe	40,2	31,0	51,0	77,8
Frühe Schwangerschaft	47,7	43,2	96,8	96,5
Betrunkene in der Nachbarschaft	62,0	64,0	96,4	97,5

Die letztgenannten Formen abweichenden Verhaltens erfahren vermutlich deshalb eine höhere Billigung, weil man Verständnis oder Mitleid mit der Lage der Person hat oder aber selbst schon ähnlich gehandelt hat.

Unsere Hypothese lautete, dass mit steigender Benachteiligung eines Wohngebiets die negative Beurteilung abweichenden Verhaltens abnehmen werde, also in Kölnberg geringer sei als in Kalk. Dies ist nicht der Fall: Es bestehen zwar beträchtliche Unterschiede zwischen den beiden Wohngebieten, jedoch nicht in systematischer Weise.

Weiter lässt sich feststellen, dass bei den deutschen Befragten mit zunehmendem Alter abweichendes Verhalten stärker verurteilt wird, während es beim Einkommen umgekehrt ist: Es sind die unteren Einkommensgruppen, die abweichendes Verhalten stärker verurteilen. Schulbildung und auch Arbeitslosigkeit weisen keine Beziehung zum Ausmaß der Verurteilung abweichenden Verhaltens auf. (Für die türkischen Befragten wurden diese Analysen nicht gerechnet, da deren Urteile nur eine sehr geringe Streuung aufweisen.)

Wir gelangen damit zu dem Befund, dass die türkischen Befragten „konservative“ Normen vertreten als die deutsche Wohnbevölkerung, diese ethnische Minorität daher dazu beiträgt, das Wohngebiet normativ zu stabilisieren. Aufgrund der geringen Kontakte zwischen Türken und Deutschen – gemessen über Art und Zahl der Netzwerkpersonen – hat dies jedoch sehr wahrscheinlich einen nur sehr geringen Einfluss auf die deutschen Bewohner und deren Einstellungen. Wir gelangen somit zu der schwierigen Frage, ob hier eine gelungene *identifikative Assimilation* vorliegt; sie wäre dann gegeben, wenn sich die deutsche Wohnbevölkerung an die Normen der türkischen anpasste.

6. Diskussion

Die Ergebnisse dieser Studie richten sich nur auf eine ethnische Minorität, die Türken, und nur auf einen Typ von Wohngebiet, nämlich benachteiligte. Da aber ethnische Minoritäten überwiegend in benachteiligten Wohngebieten wohnen, wie eingangs belegt wurde, dürften die Befunde für ähnliche Gebiete und andere Städte verallgemeinerbar sein.

Die wichtigsten Befunde sind folgende: Die türkischen Bewohner von benachteiligten Wohngebieten haben im Vergleich zu dort lebenden Deutschen einen geringeren sozialen Status, gemessen über Schulbildung und Äquivalenzeinkommen. (Sie haben daher vermutlich auch ein größeres Risiko, arbeitslos zu werden.) Ferner haben sie schlechtere Wohnbedingungen, sind mit den Wohngebieten unzufriedener als die deutschen Bewohner und darum stärker bemüht, aus dem Wohngebiet fortzuziehen. Ihre sozialen Netzwerke sind noch kleiner als die der deutschen Bewohner, zudem stärker auf das Wohngebiet beschränkt. Unter den Netzwerkpersonen befinden sich nur wenige Deutsche – allerdings nennen die Deutschen noch weniger Türken unter ihren Netzwerkpersonen. Diese Ergebnisse bestätigen die modifizierte Kontakthypothese (Forbes 1997) und die Befunde von Hill (1984) und Böltken (2000: 155), denen zufolge in Wohngebieten mit einem hohen Ausländeranteil (nach Hill: über 65 Prozent) die Kontakt- und damit Integrationsbereitschaft der Deutschen geringer ist als in solchen mit einem niedrigen Ausländeranteil. Eben dieser Unterschied besteht zwischen den beiden Wohngebieten: in Kalk beträgt der Ausländeranteil 38,5, in Kölnberg 83,7 Prozent.

Die türkischen Bewohner sind damit – verglichen mit den deutschen – insgesamt sozial isolierter. Dabei ist zu berücksichtigen, dass soziale Benachteiligung soziale Isolation begünstigt. Die Ergebnisse deuten auf ein geringes Maß an Integration in mehreren Dimensionen hin und damit auf stark eingeschränkte Handlungsoptionen. Unsere Ergebnisse legen demnach eher eine skeptische Sicht der Integrationschancen nahe, wie sie auch von Dangschat (1996; Dangschat/Alisch 1998) sowie Häußermann/Oswald (1997) formuliert wird. Zumindest gilt dies für ethnische Minderheiten in benachteiligten Wohngebieten und unter den gegenwärtigen ökonomischen Bedingungen.

Literatur

- Allport, Gordon W. (1979), *The Nature of Prejudice*, Reading, MA.
- Anhut, Reimund/Heitmeyer, Wilhelm (2000), Desintegration, Konflikt und Ethnisierung, in: Heitmeyer, Wilhelm/Anhut, Reimund (Hrsg.), *Bedrohte Stadtgesellschaft. Soziale Desintegrationsprozesse und ethnisch-kulturelle Konfliktkonstellationen*. Weinheim/München, S. 17–75.
- Böltken, Ferdinand (1993), Ausländer in ost- und westdeutschen Wohngebieten. Integration oder Segregation?, in: Lang (Hrsg.): *Fremde in der Stadt*. Dortmund, S. 18–22.
- Böltken, Ferdinand (2000), Soziale Distanz und räumliche Nähe – Einstellungen und Erfahrungen im alltäglichen Zusammenleben von Ausländern und Deutschen im Wohngebiet, in: Alba, Richard/Schmidt, Peter/Wasmer, Martina (Hrsg.), *Deutsche und Ausländer: Freunde, Fremde oder Feinde?*, Opladen, S. 147–194.
- Bourdieu, Pierre (1983), Ökonomisches Kapital, kulturelles Kapital und soziales Kapital, in: Kreckel, Reinhard (Hrsg.), *Soziale Ungleichheiten*, Göttingen, S. 183–198 (Sonderband 2 der Zeitschrift „Soziale Welt“).
- Dangschat, Jens S. (1996), Lokale Probleme globaler Herausforderungen in deutschen Städten, in: Schäfers, Bernhard/Wewer, Göttrik (Hrsg.), *Die Stadt in Deutschland. Soziale, politische und kulturelle Lebenswelt*, Opladen, S. 31–60.
- Dangschat, Jens S. (1998), Warum ziehen sich Gegensätze nicht an? Zu einer Mehrebenen-Theorie ethnischer und rassistischer Konflikte um den städtischen Raum, in: Heitmeyer, Wilhelm/Dollase, Rainer/Backes, Otto (Hrsg.), S. 21–96.
- Dangschat, Jens S./Alisch, Monika (1998), *Armut und soziale Integration. Strategien sozialer Stadtentwicklung und lokaler Nachhaltigkeit*, Opladen.
- Diewald, Martin (1991), *Soziale Beziehungen: Verlust oder Liberalisierung? Soziale Unterstützung in informellen Netzwerken*, Berlin.
- Esser, Hartmut (1980), *Aspekte der Wanderungssoziologie*, Darmstadt/Neuwied.
- Esser, Hartmut/Friedrichs, Jürgen (Hrsg.) (1990), *Generation und Identität. Theoretische und empirische Beiträge zur Migrationssoziologie*, Opladen.
- Forbes, Hugh Donald (1997), *Ethnic Conflict. Commerce, Culture and the Contact Hypothesis*, New Haven/London.
- Friedrichs, Jürgen (1998a), Ethnic Segregation in Cologne, Germany, 1984–1994, in: *Urban Studies*, Bd. 35, S. 1745–1764.
- Friedrichs, Jürgen (1998b), Vor neuen ethnisch-kulturellen Konflikten? Neuere Befunde der Stadtsoziologie zum Verhältnis von Einheimischen und Zugewanderten in Deutschland, in: Heitmeyer/Dollase/Backes (Hrsg.), S. 233–265.
- Friedrichs, Jürgen (2000), Ethnische Segregation im Kontext allgemeiner Segregationsprozesse in der Stadt, in: Harth, Annette/Scheller, Gitta/Tessin, Wulf (Hrsg.), *Stadt und soziale Ungerechtigkeit*, Opladen, S. 174–196.
- Friedrichs, Jürgen/Blasius, Jörg (2000), *Leben in benachteiligten Wohngebieten*, Opladen.
- Friedrichs, Jürgen/Jagodzinski, Wolfgang/Dülmer, Hermann (1994), Städtische Konflikte und Wahlverhalten, in: *Hamburg in Zahlen*, Heft 2, S. 36–41.
- Glebe, Günther (1997), Housing and Segregation of Turks in Germany, in: Özüekren/van Kempen (Hrsg.), S. 122–157.

- Häußermann, Hartmut (1998), Zuwanderung und die Zukunft der Stadt. Neue ethnisch-kulturelle Konflikte durch die Entstehung einer neuen sozialen „underclass“?, in: Heitmeyer/Dollase/Backes (Hrsg.), S. 145–175.
- Häußermann, Hartmut/Oswald, Ingrid (1997), Zuwanderung und Stadtentwicklung, in: dies. (Hrsg.), Zuwanderung und Stadtentwicklung, Opladen, S. 9–29 (Leviathan, Sonderheft 17).
- Heitmeyer, Wilhelm/Dollase, Rainer/Backes, Otto (Hrsg.) (1998a), Die Krise der Städte, Frankfurt/M.
- Heitmeyer, Wilhelm/Dollase, Rainer/Backes, Otto (1998b), Einleitung: Die städtische Dimension ethnischer und kultureller Konflikte, in: dies. (Hrsg.), S. 9–17.
- Heitmeyer, Wilhelm/Anhut, Reimund (Hrsg.) (2000), Bedrohte Stadtgesellschaft. Soziale Desintegrationsprozesse und ethnisch-kulturelle Konfliktkonstellationen, Weinheim/München.
- Hill, Paul Bernhard (1984), Räumliche Nähe und soziale Distanz zu ethnischen Minderheiten, in: Zeitschrift für Soziologie, Heft 13, S. 363–370.
- Jürgens, Kai Maren (1998), Benachteiligte und bevorzugte Wohngebiete in Köln. Eine Untersuchung zu Lebensstilen und Normen in unterschiedlichen Kölner Wohngebieten, Köln (unveröffentlichte Magisterarbeit, Universität Köln, Soziologie).
- Kecskes, Robert/Knäble, Stephan (1988), Der Bevölkerungsaustausch in ethnisch gemischten Wohngebieten. Ein Test der Tipping-Theorie von Schelling, in: Friedrichs, Jürgen (Hrsg.), Soziologische Stadtforschung, Opladen, S. 293–309 (Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 29).
- Kecskes, Robert/Wolf, Christof (1996), Konfession, Religion und soziale Netzwerke. Zur Bedeutung christlicher Religiosität in personalen Beziehungen, Opladen.
- Özüekren, Sule/van Kempen, Ronald (Hrsg.) (1997), Turks in European Cities: Housing and Urban Segregation, Utrecht.
- Schelling, Thomas C. (1971), Dynamic Models of Segregation, in: Journal of Mathematical Sociology, Heft 1, S. 143–186.
- Schröder, Helmut/Conrads, Jutta/Trestot, Anke/Ulbrich-Herrmann, Matthias (2000), Ursachen ethnischer Konfliktpotentiale. Ergebnisse einer Bevölkerungsbefragung von deutscher Mehrheitsbevölkerung und türkischer Minderheit, in: Heitmeyer/Anhut (Hrsg.), S. 101–198.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2000), Datenreport 1999, Bonn.
- Wilson, William J. (1987), The Truly Disadvantaged, Chicago, Ill.

Hartmut Häußermann und Walter Siebel

Integration und Segregation – Überlegungen zu einer alten Debatte¹

Zusammenfassung: Es werden zwei Modelle der urbanen Integration vorgestellt: ein individualistisches und ein kollektives Modell. Nur Letzteres ist unter heutigen Bedingungen realistisch. Es fasst Segregation als ein notwendiges Übergangsstadium im Prozess der Integration von Migranten auf. Die in Politik und allgemeiner Öffentlichkeit heftig geführte Diskussion „Pro und Contra Segregation“ wird referiert. Dass sie bisher so unentschieden verlaufen ist, wird auf falsche Erklärungen und ungenügende Differenzierungen zurückgeführt. Schließlich werden einige Überlegungen zu einer angemessenen städtischen Integrationspolitik angestellt. Diese muss sich an folgenden Aufgaben und Zielen orientieren: Segregation zuzulassen *und* zu verhindern, Einwanderungsquartiere als Dauereinrichtung der Stadt *und* als Durchgangsstation für Individuen zu akzeptieren, Mechanismen informeller Konfliktmoderation zu installieren, sensible Frühwarnsysteme zu entwickeln, die Kontrolldichte zu lockern und öffentliche Räume zu sichern – Einwanderung verlangt von der Politik diesen außerordentlich schwierigen Balanceakt.

Zwei Modelle urbaner Integration

Der Prototyp des Städters ist der Fremde. Stadt lässt sich definieren als Ort des Zusammenlebens von Fremden. Physische Nähe bei sozialer Distanz als Charakteristikum der Stadt bedingt deren kulturelle Produktivität, aber auch Konfliktträchtigkeit. Wie die Konflikte der modernen Großstadt gebändigt werden können, ohne deren Urbanität zu beschädigen, ist eine der Grundfragen von Stadtheorie und Stadtpolitik. Zwei Modelle urbaner Integration sind als Antwort darauf formuliert worden.

¹ Der Beitrag fasst Überlegungen zusammen, die ausführlich im Gutachten der Autoren „Soziale Integration und ethnische Schichtung – Zusammenhänge zwischen räumlicher und sozialer Integration“ für die unabhängige Kommission „Zuwanderung“ dargelegt sind.

Das erste Modell geht zurück auf Georg Simmel (1984). Das dichte Nebeneinander von Fremden wecke, so Simmel, eine „leise Aversion“, die sich bis zum Hass steigern könne. Konflikte würden nur vermieden durch die „Selbstpanzerung“ des Großstädtlers mittels einer emotionslosen, rein verstandesmäßigen Wahrnehmung des Anderen; diese „Selbstpanzerung“ äußere sich in Distanziertheit, Blasiertheit und Gleichgültigkeit. Das großstadtypische Verhalten hält Distanz aufrecht trotz räumlicher Nähe. Man meidet den Kontakt. Wenn Kontakte zustande kommen, bleiben sie an der Oberfläche der Person. Man tritt in die Beziehung nur vorübergehend und mit einem kleinen Ausschnitt der eigenen Persönlichkeit ein. Großstadtypische soziale Beziehungen sind befristete, an bestimmte Orte gebundene, segmentäre Kontakte zwischen Rollenträgern: zwischen Kunde und Verkäufer in einem Geschäft, zwischen Passant und Polizist auf der Straße, zwischen Antragsteller und Beamten in der Behörde. Ausschnitthafte Rollenbeziehungen und ansonsten distanzierte Gleichgültigkeit erlauben Koexistenz bei einem Minimum an Anpassungszwängen, Konfliktvermeidung trotz aufrechterhaltener Differenz. Man kann dies das Modell einer individualistischen urbanen Integration nennen, weil es auf den Verhaltensweisen von Individuen beruht.

Der großstädtische Sozialcharakter Simmels aber benötigt bestimmte Voraussetzungen, ohne die er weder ökonomisch noch psychologisch möglich wäre. Um als Fremder, d.h. ohne Einbindung in informelle soziale Netze, überleben zu können, muss man in den Arbeitsmarkt integriert sein, es sei denn, man wäre wohlhabender Rentier. Die Figur des Fremden als Prototyp des urbanen Städters setzt die gelungene ökonomische Integration der Stadtbewohner voraus. Aber Distanz, Gleichgültigkeit und Blasiertheit, also dauerhaftes Fremdbleiben gegenüber den anderen, sind auch psychologisch nicht voraussetzungslos lebbar. Simmels Großstädter existiert nur im öffentlichen Raum der Stadt. Er benötigt als Pendant die Privatsphäre als das Gegenüber der Öffentlichkeit, einen Ort der Intimität, Emotionalität und Körperlichkeit, in der der Einzelne als ganze Person in dauerhafte Beziehungen zu anderen eingebunden ist.

Beide Voraussetzungen sind für Migranten normalerweise nicht gegeben. Diese finden nur schwer Zugang zu sicheren Arbeitsplätzen auf dem formellen Arbeitsmarkt und sind, wenn überhaupt, nur prekär in die Netze des Sozialstaats eingebunden. Erst recht bleiben sie ausgeschlossen aus den informellen sozialen Netzen von Verwandtschaft, Nachbarschaft und Freundschaft, die den Einheimischen zur Verfügung stehen. Migranten verfügen weder über die ökonomischen noch über die sozialpsychologischen Kapitalien für eine großstadtypische individualisierte Existenz. In allen Einwanderungsstädten findet sich daher ein anderes Modell urbaner Integration, das auf der Integration sozialer Gruppen und nicht einzelner Individuen beruht. Dieses Modell ist zuerst von den Soziologen der Chicagoer Schule beschrieben worden (vgl. Park/Burgess 1925). Die Unverträglichkeit

des einander Fremden wird dabei nicht durch die Distanz schaffenden bzw. Distanz aufrechterhaltenden Verhaltensweisen von Individuen balanciert, sondern durch eine räumliche Trennung kleiner Welten, die in sich ethnisch und sozial homogen sind. Die Großstadtbevölkerung sortiert sich nach dieser Vorstellung in stark segregierte Quartiere, in denen diejenigen zusammenwohnen, „die zusammengehören“. Zuwanderer suchen in der Stadt nach Quartieren, in denen ihre Landsleute bereits ansässig sind. In solchen segregierten Quartieren bilden sich Kolonien, in denen die Zuwanderer ihre Normen und Gebräuche pflegen können. Den Neuankömmlingen werden dort die notwendigen Einweisungen und Orientierungen gegeben, und sie werden in die formellen und informellen Unterstützungssysteme der Gemeinschaft aufgenommen.

Der Schock der Fremde wird gemildert. Die ethnischen *Communities* stützen die Neuankömmlinge sozial, ökonomisch und psychisch, sie bilden gleichsam ein Aufnahmelager, in dem die ersten Schritte in der neuen Umgebung eingeübt, aber auch überwacht werden. Da die neuen Zuwanderer materiell und emotional von der Einbindung in die sozialen Netze der ethnischen Community abhängig sind, müssen sie sich auch den Normen und Verhaltensweisen, die dort für korrekt gehalten werden, anpassen. Die Community übt also auch soziale Kontrolle aus, die es verhindert, dass die Individuen in unübersichtliche Situationen geraten und in der unbekannteren Großstadt „untergehen“.

In der Einwanderungsstadt stehen sich das zuwandernde Individuum und die Aufnahmegesellschaft niemals unvermittelt gegenüber: die Brücke, das Zwischenglied – oder auch den Puffer – bilden die räumlich segregierten Communities. Diese wandeln sich selbst im Laufe der Zeit durch die Veränderungen, die ihre Mitglieder im Zuge von Kontakten mit anderen Milieus in der übrigen Umwelt erfahren. So entstehen neue Kulturen, aber durch den steten Zustrom von Zuwanderern regenerieren sie sich auch immer wieder als die Brückenköpfe der Heimat in der Fremde. Segregation ist funktionale Bedingung gelingender Integration von Migranten.

Segregation I – Definitionen

Segregation ist die Projektion sozialer Struktur auf den Raum. Sie bezeichnet die empirische Tatsache, dass die sozialen Gruppen sich nicht gleichmäßig etwa über das Gebiet einer Stadt verteilen, sondern sich in bestimmten Räumen und zu bestimmten Zeiten konzentrieren. Jede soziale Gruppe hat ihre typischen Wohn-, Arbeits- und Freizeitorte. So definiert ist Segregation ein universelles Phänomen. Seit es Städte gibt, gibt es Segregation. Die sozialräumliche Struktur der Stadt lässt sich als eine Landkarte lesen, auf der die Sozialstruktur der Gesellschaft verzeich-

net ist. Der Raum der Stadt ist stets sozial definierter Raum. Aber nach welchen Merkmalen er definiert ist – nach Geschlecht, Religion, Schicht oder Ethnizität –, über welche Mechanismen sich diese sozialen Merkmale in räumliche Strukturen übersetzen – durch physische Gewalt, über Marktmechanismen oder durch politische Planung – und wie die so entstandene Stadtstruktur wahrgenommen und bewertet wird – als gottgewollt, als quasi naturgesetzlich gegeben, als wünschenswerter Zustand oder als zu bekämpfende Ungerechtigkeit –, all dies wandelt sich mit der jeweiligen gesellschaftlichen Formation.

In der heutigen Bundesrepublik spielt Segregation nach Geschlecht und Herkunft keine Rolle. Im Mittelpunkt steht Segregation als Faktor sozialer Ungleichheit und ethnisch-kultureller Differenz – und damit als ein Gerechtigkeits- und ein Integrationsproblem. Diese sehr eingeeengte Thematisierung von Segregation hat objektive Gründe. Bis in die 70er-Jahre, das goldene Zeitalter des Kapitalismus, war die Bundesrepublik auf dem Weg zu einer ökonomisch prosperierenden, sozial gerechten und kulturell integrierten Gesellschaft. Entsprechend war Segregation kein Thema von besonderer politischer Brisanz. Die deutschen Städte waren, vor allem wenn man sie mit US-amerikanischen Städten verglich, aus einer Vielzahl von Gründen weniger segregiert: die gesellschaftliche Entwicklung stützte eine Politik, die auf Abbau von Segregation gerichtet war, es gab kaum ethnische Differenzen, und sofern Fremde in nennenswerter Zahl sich in deutschen Städten aufhielten, handelte es sich um „Gastarbeiter“, die als Lösung von Arbeitsmarktproblemen galten, nicht als Integrationsproblem. Sie wurden dringend gebraucht, sie wurden angesichts der Selbstverständlichkeit von Wachstum kaum als Konkurrenz wahrgenommen, und sie galten als eine prinzipiell vorübergehende Erscheinung.

Dies hat sich grundlegend geändert. Der wachsende gesellschaftliche Reichtum wirkt sich nicht mehr in Gestalt von qualifizierteren Arbeitsplätzen, besseren Wohnungen und höheren Einkommen bis hinunter zu den Arbeitslosen, den Armen und den unter Wohnungsnot Leidenden aus. Die soziale Ungleichheit nimmt im Gegenteil wieder zu. Die anhaltende Immigration trägt – als eines der offenkundigsten Zeichen der Globalisierung – nicht nur die Armut, sondern auch die ethnischen Differenzen der Zweiten und Dritten Welt in die Erste Welt der deutschen Städte. Zugleich werden die formellen und informellen Filter schwächer, die bislang verhindert haben, dass soziale Strukturen unmittelbar in räumliche übersetzt werden. Auch in deutschen Städten vertieft sich die sozialräumliche Segregation. Im nicht-modernisierten Altbau der Innenstädte, im sozialen Wohnungsbau an der Peripherie und an Standorten mit besonderen Umweltbelastungen entstehen benachteiligte Quartiere, die eigenständige benachteiligende Wirkungen entfalten aufgrund der Überlagerung von sozialer Ungleichheit, ethnischer Differenz und räumlicher Verinselung. Diese Überlagerung von sozialer und ethnischer Differenz mit räumlicher Konzentration hat dazu geführt, dass Segre-

gation ein brisantes politisches Thema geworden ist. Zugleich hat sie Stadtpolitik erschwert.

Die Stadt- und Wohnungspolitik hat in Deutschland Segregation stets als Faktor sozialer Ungleichheit bekämpft. Dafür gab es gute Gründe. Aber behalten diese ihre Gültigkeit auch angesichts von Segregation als Faktor ethnisch-kultureller Differenz? Zum einen sind alle Einwanderungsstädte Flickenteppiche ethnischer Dörfer, ein Hinweis darauf, dass solche ethnischen Dörfer notwendige Durchgangsstadien im Prozess der Integration sind. Zum anderen ist städtische Kultur eine Kultur der Differenz, ethnisch-kulturelle Differenz demnach ein Element der urbanen Qualität von Stadt. Gerade die Attraktivität klassischer Einwanderungsstädte wie New York beruht auf der Tatsache, dass man dort von Chinatown nach Little Italy, in die Wallstreet oder früher auch nach Germantown zu Fuß oder mit dem Bus gelangen kann.

Es muss also sowohl theoretisch-analytisch wie politisch-pragmatisch zwischen sozio-ökonomisch bedingter und ethnisch-kulturell bedingter Segregation unterschieden werden. Dass diese Differenzierung unterbleibt, ist einer der Gründe für die Fruchtlosigkeit der Debatte und für viele negative Nebenfolgen einer Politik, die zu einseitig auf Desegregation ausgerichtet ist.

Segregation II – Pro und Kontra

In der Debatte über das Für und Wider Segregation hält jede Partei der anderen die jeweils vergessenen Seiten eines ambivalenten und widersprüchlichen Problems vor. Gegen Segregation, mithin für soziale Mischung werden ökonomische Argumente vorgebracht: die Konzentration von Armut führt dazu, dass sich das Güter- und Dienstleistungsangebot in einem Quartier verschlechtert, was weitere Abwanderung von Mittelschichtshaushalten zur Folge hat. Sozial gemischte Quartiere gelten zudem als regenerationsfähiger. Wer Karriere gemacht hat, muss nicht notwendigerweise aus einem solchen Quartier wegziehen, da er auch dort bessere Wohnungen findet. Wenn aber die so genannten besseren Haushalte ein Quartier verlassen, sinken die Mieteinnahmen der Hauseigentümer, was diese veranlassen kann, Investitionen zu unterlassen, und das Quartier verkommt. In sozial homogenen Quartieren können also Circulus-vitiosus-Effekte auftreten. Außerdem bieten sozial gemischte Quartiere durch ihr Nebeneinander wohlhabender und armer Haushalte vielfältige Möglichkeiten für informelle Beschäftigung im Bereich der haushaltsbezogenen Dienstleistungen.

Gegen soziale Segregation werden auch politische Argumente vorgetragen: In sozial gemischten Quartieren stehen soziale und politische Kompetenzen zur Verfügung, die zur besseren Vertretung der Interessen des Quartiers befähigen. Au-

ßerdem: wenn Fremde im Alltag der kommunalen Eliten präsent sind, dann dringen auch ihre Probleme ins Bewusstsein dieser Eliten.

Schließlich werden soziale Argumente angeführt: Sozial homogene informelle Hilfsnetze sind weniger leistungsfähig. Die räumliche Ballung benachteiligter Gruppen erleichtert, sich in das eigene Milieu zurückzuziehen – bis hin zur Bildung mafioser Parallelgesellschaften. Schließlich erhöht die räumliche Konzentration der Minderheiten deren Sichtbarkeit und damit Gefühle der Bedrohtheit bei der Mehrheit, was wiederum die Konflikte verschärft.

Aber auch die Befürworter von Segregation können ökonomische, politische und soziale Argumente für ihre Haltung benennen: Segregation hat ökonomische Vorteile insbesondere für Zuwanderer. Diese sind auf informelle Hilfsnetze besonders angewiesen. Informelle Hilfsnetze aber bilden sich leichter auf der Grundlage sozialer Homogenität. Auch ethnische Ökonomien, die vielen Zuwanderern erste Möglichkeiten für wirtschaftliche Selbständigkeit bieten, benötigen eine ausreichend große räumliche Konzentration von Landsleuten, um in ihrem Einzugsbereich genügend Kunden und Arbeitskräfte vorzufinden.

Segregation hat politische Vorteile, denn die räumliche Nähe von Menschen gleicher Lebenssituation und damit auch gleicher Interessenlage fördert ihre Organisationsfähigkeit und bietet damit eine wesentliche Voraussetzung dafür, sich politisch Gehör zu verschaffen; die lokalen Schlüsselpersonen können als Gesprächspartner für die kommunalen Eliten fungieren. Schließlich erleichtert die räumliche Konzentration der Zuwanderer den Aufbau einer auf ihre besonderen Bedürfnisse zugeschnittenen Infrastruktur sowie eines entsprechenden Angebots an Dienstleistungen und Gütern.

Segregation hat auch soziale Vorteile: Einwandererquartiere bilden Brückenköpfe, die den jüngst Zugewanderten Informationen, praktische Hilfen, aber auch soziale und psychologische Unterstützung bieten, sie vor Isolation schützen und generell den Schock der Fremde mildern. Erst auf der Basis derart gesicherter Identität können sich die Zuwanderer auf eine produktive Auseinandersetzung mit der sie umgebenden fremden Gesellschaft einlassen. Die ethnische Ökonomie und die eigene kulturelle und soziale Infrastruktur erleichtern nicht nur das Alltagsleben der Zuwanderer, sie sind häufig auch attraktiv für Einheimische und bieten damit Ort und Anlässe für Kommunikation zwischen den Kulturen.

Besonders deutlich wird die Patt-Situation – um nicht zu sagen die Aporie – der Diskussion bei der Einschätzung der Folgen physischer Nähe. Auf der einen Seite steht die *Kontakthypothese*, wonach räumliche Nähe Kontakte fördert; diese wiederum verbessern das Wissen übereinander, was zum Abbau von Vorurteilen beiträgt, Toleranz verstärkt und somit Integration fördert. Demgegenüber wird in der *Konflikthypothese* das glatte Gegenteil behauptet. Sie kann sich auf Simmel berufen,

der räumliche Nähe bei sozialer Distanz als Anlass für „leichte Aversion“ angesehen hat, die sich bis zu Hass und Kampf steigern könne. Die enge Nachbarschaft von Menschen mit verschiedenen Erziehungsstilen, unterschiedlichen Auffassungen über die Rolle der Frau, divergierenden Zeitstrukturen, Sauberkeitsstandards und Toleranzen gegenüber Lärm, kurz das dichte Nebeneinander verschiedener Lebensweisen führt in dieser Sicht zu Unverträglichkeiten, Reibungen und Konflikten. Normalerweise sucht man diesen aus dem Wege zu gehen, indem man soziale Distanz in räumliche Distanz übersetzt, also in Nachbarschaften fortzieht, in denen man seinesgleichen vorfindet. Segregation dient nach dieser Argumentation der Vermeidung von Konflikten. Nicht ein Zuviel, sondern ein Zuwenig an Segregation wäre demnach das Problem.

Die Defizite der Diskussion

Dass die Kontroverse um Segregation ebenso alt wie ungelöst ist, beruht auf drei Mängeln:

1. Es werden falsche Erklärungen gegeben: Soziales wird mit Nicht-Sozialem erklärt. Physische Nähe allein erklärt nicht die Qualität sozialer Beziehungen. Ohne Zweifel ist sie Voraussetzung dafür, dass bestimmte Kontakte überhaupt möglich werden. Gleich ob man sich umarmt oder sich die Nasenbeine einschlägt, man muss einander physisch nahe sein. Aber physische Nähe liefert keine Erklärung für den einen oder den anderen Ausgang der Begegnung. Dieser hängt ab vom sozialen Kontext, d.h., wer mit wem unter welchen Bedingungen zusammentrifft. Wenn man sich liebt, wird man sich wahrscheinlich umarmen; wenn man sich nicht ausstehen kann, werden eher die Nasenbeine zu leiden haben. Auf unser Thema bezogen ist fatal, dass die Mechanismen der Arbeits- und Wohnungsmärkte die Migranten im Betrieb und im Wohnquartier mit jenen Deutschen zusammenführen, die am wenigsten in der Lage sind, mit den „Zumutungen“ der Fremdheit umzugehen. Die Vorzüge einer multikulturellen Gesellschaft werden meist von einer gebildeten und wohl situierten Mittelschicht gepriesen. Deren Angehörige aber werden durch die Gnade gespaltener Arbeits- und Wohnungsmärkte gerade davor bewahrt, in ihrem Alltag das zu praktizieren, was sie predigen. Die Zuwanderer treffen auf dem Arbeitsmarkt wie im Wohnquartier auf Deutsche, die häufig selbst in existenziell ungesicherten Situationen leben oder sozialen Abstieg ertragen mussten, d.h. einen hohen Bedarf an Sündenböcken haben. Zudem treffen sie in Quartieren zusammen, deren häufig heruntergekommenes Aussehen Abstieg signalisiert. Kein Wunder, dass sich in solchen Nachbarschaften Konflikte verschärfen.

2. Es wird zu wenig darauf geachtet, welche Form der Segregation aus welchem Blickwinkel betrachtet wird. Wer *gegen* Segregation argumentiert, hat häufig sozio-ökonomische Ungleichheit vor Augen und argumentiert aus der Perspektive der Einheimischen. Wer *für* Segregation argumentiert, denkt dagegen eher an ethnisch-kulturell bedingte Segregation und argumentiert aus der Perspektive von Migranten. Dies kann an bestimmten restriktiven Belegungspolitiken erläutert werden: Zuzugssperren und Höchstquoten gegen die Belegung von bestimmten Wohnungsbeständen mit Zuwanderern sind Instrumente einer restriktiven Desegregationspolitik, die aus der Sicht der Einheimischen durchaus Sinn machen kann: Segregation wird hier unter Gesichtspunkten der Verträglichkeit für Deutsche betrachtet. Die Konzentration und damit erhöhte Sichtbarkeit von Fremden verschärft Bedrohungsgefühle bei manchen Deutschen, die man durch Verhinderung weiteren Zuzugs von Ausländern mildern kann. Aus der Perspektive der Migranten aber sind solche Instrumente einer restriktiven Desegregation nur von Nachteil: sie behindern Integration und verschlechtern die Position der Migranten auf dem Wohnungsmarkt. Zuzugssperren und Höchstquoten sind nichts anderes als eine willkürliche Verengung des für Migranten zugänglichen Wohnungsmarkts, verschlechtern damit zusätzlich die Wohnungsversorgung einer bereits sehr unzureichend mit Wohnungen versorgten Gruppe. Außerdem werden dadurch, dass bestimmte Bestände für den Zuzug von Migranten gesperrt werden, andere Bestände nicht automatisch geöffnet. Dies führt dazu, dass die Migranten sich woanders und mittelfristig stärker konzentrieren müssen – nur dass diese Konzentration eindeutig erzwungen sein wird.
3. Es wird zu wenig differenziert: Segregation ist nicht gleich Segregation. Die Segregation von Angehörigen der deutschen Oberschicht dürfte ähnliche, wenn nicht höhere Werte aufweisen als jene der Türken. Trotzdem ist sie noch nie Anlass besorgter Überlegungen zu Desegregation oder gar zur Entsendung von Sozialarbeitern geworden; dies aus zwei guten Gründen: Erstens handelt es sich um freiwillige Segregation, etwa um die Verwirklichung des Wunsches, möglichst konfliktfrei mit seinesgleichen zusammenwohnen zu können. Nicht die bloße Tatsache der Segregation ist demnach das Problem, sondern die Art ihres Zustandekommens. Zweitens hat Segregation der Oberschicht für deren Angehörige kaum negative Folgen, im Gegenteil, sie schafft eine gute Adresse und steigert die Immobilienpreise. Nicht der Grad der Absonderung einer Minderheit ist mithin das Problem, sondern die Akzeptanz der dadurch sichtbar werdenden Lebensstile seitens der Mehrheit. Die deutsche Alternativszene zum Beispiel lebt ebenfalls hochsegregiert, aber die Sichtbarkeit ihrer durchaus auch abweichenden Lebensstile führt sehr viel seltener zu Bedrohungsgefühlen und in deren Folge zu Konflikten.

Wenn die Segregation gerade bei jenen Gruppen besonders ausgeprägt ist, denen die meisten Optionen auf dem Wohnungsmarkt offen stehen, so ist dies ein deutlicher Hinweis darauf, dass Segregation mit guten Gründen gewünscht sein kann, z.B. dem, in einer konfliktfreien und hilfsbereiten Nachbarschaft zu wohnen. Warum will man solche Interessen gerade jenen versagen, die wie die Zuwanderer besonders auf die Unterstützung nahe wohnender Landsleute angewiesen sind?

Es muss demnach folgendermaßen differenziert werden:

- nach den Ursachen der Segregation zwischen freiwilliger und erzwungener Segregation;
- nach den Gruppen, die jeweils segregiert sind, und nach Untergruppen innerhalb dieser Gruppen. Die pauschale Gegenüberstellung von Ausländern und Deutschen verkennt die großen sozialen und kulturellen Differenzierungen in diesen Gruppen, etwa zwischen der deutschen Alternativszene und abstiegsbedrohten Deutschen, zwischen Türken, die sich in ihre ethnische Gemeinde zurückziehen und den erfolgreichen Aufsteigern aus der türkischen Community;
- zwischen sozio-ökonomischer (struktureller) und ethnisch-kultureller (funktionaler) Segregation. Diese Differenzierung ist in der Praxis außerordentlich schwierig, da das Merkmal „Ausländer“ sehr eng mit marginaler Position am Arbeitsmarkt korreliert. Deshalb auch überlagern sich sozio-ökonomisch bedingte und ethnisch-kulturell bedingte Segregation. Die Koinzidenz darf indes nicht dazu verleiten, beide Formen der Segregation mit gesellschaftlicher Desintegration gleichzusetzen. Häufig wird z.B. ein hoher Anteil von Ausländern in einem Quartier als Indiz für einen sozialen Brennpunkt genommen. Aber Gebiete mit einer hohen Konzentration von Ausländern weisen häufig eine hohe Binnenintegration innerhalb der ethnischen Gemeinde auf, die in solchen Quartieren als stabilisierendes Element dient, während es marginalisierte Deutsche sind, die Probleme machen.

Politische Folgerungen

Aus dem Dargestellten resultieren keine einfachen Konsequenzen für die Stadt- und Wohnungspolitik. Segregation ist ein ambivalentes, widersprüchliches und hoch komplexes Phänomen, das von der Politik eine äußerst schwierige Gratwanderung verlangt. Als politische Folgerungen lassen sich ziehen:

1. Politik muss zugleich Segregation abbauen und zulassen. Sie muss freiwillige, ethnisch-kulturell bedingte Segregation ermöglichen, erzwungene, durch Diskriminierung und fehlende Optionen auf dem Wohnungsmarkt bedingte dagegen verhindern. Es geht vorrangig darum, die Optionen von Migranten auf dem Wohnungsmarkt zu erweitern: durch Ausbau des Wohngelds, durch Bereitstellen von Belegrechtswohnungen in allen Quartieren der Stadt und durch Maßnahmen gegen diskriminierende Belegungspraktiken, z.B. Quotierungen und Zuzugssperren. Erzwungene Desegregation ist nicht besser als erzwungene Segregation.
2. Einwanderungsquartiere sind als eine Dauerinstitution in deutschen Städten zu akzeptieren. Sie sind notwendige Begleiterscheinungen der Zuwanderung. Politik sollte sich nicht darum bemühen, solche Quartiere zu verhindern, vielmehr sollte sie Zugänge zu wie Ausgänge aus ihnen offenhalten. Einwanderungsquartiere erfüllen notwendige Funktionen im Prozess der Integration: als Brückenkopf vertrauter Heimat in der Fremde und als Schleuse in die neue Gesellschaft. Sie können aber auch – fast immer in Reaktion auf versagte Integrationsbemühungen – zum Rückzugsort und zur Mobilitätsfalle werden. Gerade die ethnischen Ökonomien bewegen sich auf diesem schmalen Grat zwischen Ressource im Prozess der Integration und Falle. Einwanderungsquartiere sind wie Wartesäle: sie sind dauerhafte Einrichtungen, aber die Reisenden halten sich nur vorübergehend in ihnen auf. Wäre dies nicht der Fall, würde entweder das Reisen beschwerlich, oder es handelte sich um Gefängnisse. Stadtpolitik muss demnach Einwanderungsquartiere als dauerhafte Institutionen der Stadtstruktur akzeptieren und zugleich alles daran setzen, dass sich die Individuen in ihnen nur vorübergehend aufhalten müssen. Dazu ist es notwendig, alle Integrationshilfen und soziale Infrastrukturmaßnahmen in solchen Quartieren zu bündeln, in denen die Adressaten sich konzentrieren, mithin auch leichter zu erreichen sind. Einen wesentlichen Ansatzpunkt bietet hier die Bildungspolitik. Die Schule ist mehr und mehr der Ort, an dem über Ausgrenzung bzw. Integration entschieden wird: erstens weil der Schulabschluss zum entscheidenden Filter für spätere Arbeitsmarktkarrieren geworden ist, zweitens weil die Schule ein politisch beeinflussbarer Ort der Begegnung zwischen den Kulturen ist. Wenn es internationale Schulen in Deutschland gibt, so sind es die ganz „normalen“ Grundschulen in den innerstädtischen Quartieren der Großstädte. Sie sind aber weder baulich noch hinsichtlich der Lehrmaterialien, der pädagogischen Programme und der Qualifikation der Lehrerschaft für diese Aufgabe genügend ausgestattet. Qualifizierungs- und Beschäftigungsangebote müssen ebenso in Einwandererquartieren konzentriert werden wie Sprachkurse und andere Integrationsmaßnahmen. Gleichzeitig sind öffentliche Räume in der Stadt zu schaffen, die Möglichkeiten und Anlässe für interkulturelle Begegnungen bieten.

3. Integration ist ein langer und konfliktreicher Prozess, der mit jeder Zuwanderungswelle aufs neue beginnt. Gegenwärtig besteht die Tendenz, Konflikte insbesondere zwischen Einheimischen und Ausländern sehr schnell zu formalisieren, d.h. etwa der Wohnungsgesellschaft oder gleich der Polizei zu melden. Es wird notwendig sein, wirksame Mechanismen informeller Konfliktmoderation zu entwickeln, wie sie beispielsweise in Frankfurt am Main erprobt wurden. Ebenso wichtig wird die Einrichtung eines Frühwarnsystems sein, das rechtzeitig auf Konflikte oder auch auf Rückzugstendenzen bei den Zuwanderern aufmerksam macht. Ein solches Frühwarnsystem wird mit der bloßen sekundäranalytischen Auswertung amtlicher Daten nicht auskommen.
4. Erforderlich ist eine Rücknahme der Kontrolldichte. Die Migranten finden zunächst schwer Zugang zu den formellen Arbeitsmärkten. Sie sind daher angewiesen auf informelle Hilfsnetze und ethnische Ökonomien. Informelle Hilfen und ethnische Ökonomien aber gedeihen häufig in einer Art Grauzone des Arbeits- und Gewerberechts, und eine allzu scharfe Durchsetzung der deutschen Bestimmungen würde diese Ressourcen austrocknen. Notwendig ist eine pragmatischere Handhabung der Bestimmungen des Gewerberechts und des Arbeitsrechts, bei der nicht immer ganz genau hingesehen wird, ob in der Küche eines Restaurants jeder eine formelle Arbeitserlaubnis besitzt. Informelle Beschäftigungsverhältnisse bieten ein gewisses Maß an wirtschaftlicher Selbständigkeit und entlasten damit auch die kommunalen Sozialhaushalte. Ähnlich sollte auch die Wohnungsverwaltung nicht immer gar zu genau darauf achten, wer sich jeweils in einer Wohnung aufhält. Die Gefahren einer solchen pragmatischen Politik sind offenkundig: Die Standards des Arbeitsrechts, der Wohnungsversorgung und der Sozialpolitik, die die Arbeiterbewegung in langen Kämpfen durchgesetzt hat, würden ausgehöhlt, und es würde womöglich gar der Bildung mafioser Strukturen und korrupter Klientelbeziehungen Vorschub geleistet.

Segregation zulassen und verhindern, Einwanderungsquartiere als Dauereinrichtung der Stadt und als Durchgangsstation für Individuen akzeptieren, Mechanismen informeller Konfliktmoderation installieren, sensible Frühwarnsysteme entwickeln, die Kontrolldichte lockern und öffentliche Räume sichern – Einwanderung verlangt von der Politik diesen außerordentlich schwierigen Balanceakt. Mit einem einfachen Ja oder Nein zur Segregation wäre die Aufgabe sicherlich leichter. Aber das Ja wäre nur naiv, und das Nein wäre nur repressiv. Es gibt – dies hat schon Sigmund Freud gewusst – für jedes komplexe Problem eine einfache Lösung. Aber die ist gewöhnlich falsch.

Literatur

Park, Robert/Burgess, Ernest W. (1925), *The City*. Chicago.

Simmel, Georg (1984), *Die Großstädte und das Geistesleben*. In: Ders., *Das Individuum und die Freiheit*. Berlin, S. 192–204.

Rosemarie Sackmann

Integration von Zuwanderern in Frankreich und in den Niederlanden

Zusammenfassung: Der Beitrag untersucht am Beispiel Frankreichs und der Niederlande die Auswirkungen unterschiedlicher Konzepte auf Integrationsprozesse unter besonderer Berücksichtigung der kommunalen Ebene. Frankreich und die Niederlande sind für ihre unterschiedlichen Integrationskonzepte – individuelle Assimilation einerseits, Inkorporation ethnischer *communities* andererseits – bekannt. Der Blick auf die Situation von Zuwanderern als Ausländern stellt die Unterschiede anders dar: in dieser Perspektive stehen Frankreich für die Aufrechterhaltung von Differenz und die Niederlande für deren Aufhebung. Neben diesen Unterschieden zeigt sich, dass die Anforderungen, die Integration an die kommunale Praxis stellt, aufgrund ihrer Ähnlichkeiten größtenteils auch zu ähnlichen Versuchen der Problembewältigung führen. Zugleich werden aber auch die Grenzen von Integrationskonzepten allgemein sichtbar: die Dominanz der Arbeitsmarktprobleme. Hier scheidet bislang auch die Gleichstellungspolitik der Niederlande.

Im Zusammenhang mit den aktuellen Diskussionen über eine Zuwanderungspolitik wird auch die Suche nach einem leistungsfähigen und für Deutschland passenden Integrationsmodell neu belebt. Das Spektrum theoretisch möglicher Modelle wird durch zwei entgegengesetzte Varianten bestimmt: Integration über Gleichstellung von Individuen (zumeist verbunden mit Assimilation) einerseits, oder gruppenbezogene gesellschaftliche Integration (zumeist verbunden mit Multikulturalismuskonzepten) andererseits. Diese beiden Modelle waren lange Zeit prägend für zwei Nachbarstaaten Deutschlands, die auch häufig von hier aus als Vorbilder betrachtet werden: Frankreich und die Niederlande. In beiden Ländern ergaben sich die Integrationskonzepte nicht aus einer spezifischen, für die Integration von Zuwanderern entworfenen Politik, sondern als Fortschreibung der jeweiligen nationalstaatlichen Modelle. Das republikanische Modell Frankreichs ist zentralisiert und staatsorientiert, im konstruierten Idealtyp – nicht jedoch in der Realität – spielen intermediäre Organisationen für die Gesellschaftspolitik keine Rolle. Das korporatistische Modell der Niederlande hingegen basiert auf organi-

sierten Gruppen als gesellschaftlichen Akteuren und auf der Herausbildung eines Konsenses, eines gemeinsamen Willens zwischen diesen Akteuren. Wie schon angedeutet: diese konzeptionell entgegengesetzten Idealtypen sind in der Realität weit weniger eindeutig ausgeprägt als im Selbstverständnis der Länder und in der Theorie. Wichtig für das Verständnis der realen Funktionsweisen der beiden Modelle ist insbesondere, dass während der letzten zwanzig Jahre in beiden Ländern verschiedene Veränderungen der Integrationskonzepte zu beobachten waren. Besonders deutlich treten diese Wandlungsprozesse am Beispiel der Politik und der Maßnahmen zur Integration von Zuwanderern hervor. Die Beschäftigung mit den Anpassungsprozessen von Integrationskonzepten an die Realitäten, insbesondere in den Kommunen, ist Gegenstand dieses Beitrags. Offenbar treten bei Integrationsprozessen Schwierigkeiten auf, die Modellanpassungen erfordern. Eine dieser Schwierigkeiten liegt in der Arbeitsmarktsituation, mit der Frankreich und die Niederlande ebenso wie Deutschland konfrontiert sind. Eine Grundannahme aller Assimilations- und Integrationstheorien lautet, dass Integration zwar nicht allein über Arbeitsmärkte erreicht wird, dass sie aber ohne Arbeitsmarktintegration letztlich nicht funktioniert. Diese Annahme kann kaum zurückgewiesen werden, zumal sie für autochthone wie für allochthone¹ Gesellschaftsmitglieder gleichermaßen zutrifft. Doch verliert damit Integrationspolitik nicht an Bedeutung. Im Gegenteil: Soziale und politische Integration wird wichtiger, wo die Arbeitsmarktintegration schwieriger wird und sich – möglicherweise – in einem grundlegenden Wandlungsprozess befindet.

Im Folgenden soll dargestellt werden, wie Integration von Einwanderern in Frankreich und den Niederlanden erfolgt und welche Relevanz die kommunale Ebene für die Integration von Zuwanderern hat. Bevor wir uns den Unterschieden zwischen den Ländern zuwenden, sollen zunächst die Gemeinsamkeiten der Situation dargestellt werden. Beide Länder hatten nach dem Zweiten Weltkrieg größere Zuwanderungen zu verzeichnen. In Frankreich bestand sofort nach dem Krieg ein Bedarf an Arbeitskräften, während die Niederlande zunächst noch Auswanderungsland waren. Doch auch in den Niederlanden wurden seit den 50er-Jahren Gastarbeiter angeworben.²

-
- 1 Autochthon: alteingesessene Bevölkerung; allochthon: aus einem anderen Land stammend.
 - 2 In beiden Ländern gab es umfangreiche Zuwanderung aus den (ehemaligen) Kolonien. Zuwanderung aus Kolonien vollzieht sich unter besonderen Bedingungen. So verfügen die Zuwanderer häufig über die Staatsangehörigkeit der (ehemaligen) Kolonialmacht oder profitieren zumindest von besonderen Einreiseregulungen. Die (ehemaligen) Kolonialmächte haben oft ein besonderes Verpflichtungsgefühl gegenüber diesen Zuwanderern. Zugleich aber gehen mit diesen Zuwanderungen besondere Spannungen einher. In diesem Beitrag wird auf die Besonderheiten der Zuwanderung aus Kolonien nicht weiter eingegangen, da dies den Rahmen des Beitrags sprengen würde.

In beiden Ländern erfolgte nach der Ölkrise zu Beginn der 70er-Jahre ein Zuwanderungsstopp und in der Folge gab es erhebliche Zuwanderung aus Gründen der Familienzusammenführung und nur noch vergleichsweise geringfügige arbeitsmarktinduzierte Zuwanderung. In beiden Ländern ist die heutige Situation durch anhaltend hohe Arbeitslosenzahlen geprägt, allerdings sind seit den 80er-Jahren die Arbeitslosenquoten für autochthone Holländer niedrig, während diese für Allochthone hoch sind. In Frankreich ist die Arbeitslosigkeit von Zuwanderern aus Drittländern besonders hoch.

Die rechtliche Position und die gesellschaftlichen und politischen Partizipationsmöglichkeiten werden zunächst durch staatliche Gesetze und Regelungen bestimmt. Auf dieser Ebene ergeben sich teilweise erhebliche Unterschiede zwischen Frankreich und den Niederlanden. Diese Unterschiede betreffen vor allem die Situation von Zuwanderern als Ausländern (sie betreffen beispielsweise nicht die heutigen Einbürgerungsregelungen³).

Allgemein werden Integrationsaufgaben in beiden Ländern überwiegend als kommunale Aufgaben gesehen. Dadurch prägen Faktoren wie die Ausgestaltung des Verhältnisses von Kommune und Staat sowie die politische und administrative Organisation den Rahmen von Integrationsprozessen mit. Für den *internationalen* Vergleich kommunaler Integrationsleistungen ist der rechtliche und organisatorische Rahmen von besonderer Relevanz. Darüber hinaus zeigen sich *intrastaatliche* Unterschiede, die zum einen darauf zurückzuführen sind, dass staatliche Vorgaben in der jeweiligen Kommune umzusetzen sind. Zum anderen resultieren Unterschiede aus kommunalen Initiativen, die über die staatlichen Vorgaben hinausgehen.⁴

Frankreich

In manchen Vergleichen länderspezifischer Integrationskonzepte wird Frankreich als ein Staat dargestellt, in dem ein Assimilationsmodell verfolgt wird und in dem klare Integrationsvorstellungen existieren. Diese Auffassung ist nicht völlig zutref-

3 Die hauptsächlichen Regeln zum Erwerb der Staatsbürgerschaft sind folgende: In beiden Ländern ist eine Einbürgerung erwachsener Zuwanderer nach fünfjährigem legalem Aufenthalt möglich. In Frankreich werden Kinder von Ausländern, die in Frankreich geboren sind und dort leben, bei Volljährigkeit automatisch zu Franzosen, wenn sie nicht dagegen Widerspruch einlegen. In den Niederlanden können im Land geborene Kinder von Ausländern bei Volljährigkeit durch einfache Erklärung die niederländische Staatsangehörigkeit erwerben.

4 Garbaye (2000) geht über die hier genannten Gründe für intrastaatliche Unterschiede hinaus. Er nimmt allgemein eine „relative Unabhängigkeit“ kommunaler politischer Akteure sowohl gegenüber lokalen Gruppen als auch gegenüber den übergeordneten staatlichen Stellen an. Kommunalpolitiker verfolgen ihr eigenes Interesse im Sinne des Machterhalts. – Zu der Frage der Gestaltungsmöglichkeiten der kommunalen Ebene vgl. die Diskussionen zu Anfang der 90er-Jahre (Blanke 1991).

fend. Auch in Frankreich gab und gibt es Auseinandersetzungen um Zuwanderung und den Umgang mit ihren Folgen. Und eine wiederholte Kritik am französischen Modell betrifft das Fehlen eines Integrationskonzepts. Einige Autoren sind sogar der Meinung, dass das französische Modell durch das Fehlen genau eines solchen verbindlichen Modells charakterisiert ist (vgl. Weil 1991; Frybès 1992).

In Frankreich wurden Zuwanderungen direkt nach dem Zweiten Weltkrieg angeregt. Dabei wurde die Frage, ob man Zuwanderung nach ethnischen Gesichtspunkten steuern sollte, zu einem wichtigen Diskussionspunkt. Entgegen den Vorstellungen De Gaulles wurde diese Frage dahingehend entschieden, dass ein solches Vorgehen – insbesondere vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit dem (deutschen) Nationalsozialismus – nicht wünschenswert sein könne. Generell verlief die Zuwanderung in der Folgezeit weit weniger gesteuert als vielmehr nach den Regeln von Migrationsbeziehungen, die, wenn sie einmal etabliert sind, ihre eigene Dynamik entfalten. Nur ein kleiner Teil der Zuwanderung lief über das staatliche Zuwanderungsbüro.

Nach dem Zuwanderungsstopp: die Suche nach Konzepten

Nach dem Zuwanderungsstopp (1974) waren verschiedene Fragen zu beantworten. Wie sollte mit Zuwanderung in Zukunft umgegangen werden? Wie sollten die anwesenden Zuwanderer behandelt werden? Die erste Frage wurde unter der Regierung Mitterrand weitgehend geklärt. Die Regelungen umfassten die Zuzugsrechte für Familienangehörige, politische Flüchtlinge und Studenten sowie die Einführung einer „Green Card“ (*carte de dix ans*), einer einmal vergebenen Aufenthaltsgenehmigung für zehn Jahre mit quasi automatischer Verlängerung (vgl. Weil 1991). Die Diskussionen konzentrierten sich auf das Thema des Umgangs mit illegalen Zuwanderern. Die Optionen bewegten sich zwischen Ausweisen und Legalisieren. Tendenziell entwickelten sich die Meinungen in allen politischen Lagern in Richtung auf radikale Ausweisung.⁵

Die Optionen der zweiten Frage, Umgang mit ansässigen Ausländern, bewegten sich zwischen den Möglichkeiten der Assimilation und der sanften Form der Rückkehrförderung oder erzwungenen Rückkehr. Vorübergehend wurde das Modell der *insertion* ins Spiel gebracht, das vorsah, dass Zuwanderer nicht als einzelne und über Assimilation zu integrieren seien, sondern als kulturell differente Gruppen. Dieses Modell ist bekannt geworden, weil es sich mit den so genannten perversen Effekten des Multikulturalismus verbunden hat. Während das Modell für

⁵ Man hatte sich darauf geeinigt, keine Legalisierungen von illegal Zugereisten per Dekret mehr vorzunehmen (Weil 1991). Dies wurde für einige Jahre auch eingehalten.

die einen die Schaffung einer multikulturellen Gesellschaft bedeutete, war es für die anderen die Möglichkeit, Integration und Vermischung der Kulturen zu vermeiden und damit zugleich die Rückkehr der Zuwanderer in ihre Herkunftsländer wahrscheinlich zu machen. Die Einrichtung des *Haut Conseil à l'Intégration* (Dezember 1989), einer Art Rat der Weisen in Integrationsfragen, markiert das Ende der Diskussionen um die Strategie der *insertion* in Frankreich und die Konzentration der gesellschaftlichen Eliten auf das Konzept der Integration. Neu gegenüber dem alten Assimilationsverständnis ist, dass Integration als zweiseitiger Prozess verstanden wird, das heißt, ein gewisses Maß an Veränderung der französischen Gesellschaft wird erwartet und akzeptiert (Weil/Crowley 1994). Aber „Integration“ ist kein rechtlich definierter Begriff. Der Generalsekretär des *Haut Conseil* beschrieb den Bedeutungsgehalt des Begriffs in einem Interview folgendermaßen: „Zumindest kann man über Integration sagen, dass sie eher die Ähnlichkeiten als die Unterschiede berücksichtigt. Aufgabe der Integration ist es, den Migranten eine komplette Beteiligung an der französischen Gesellschaft zu ermöglichen, sowohl an Rechten als auch Pflichten. Dabei sollen sie aber bestimmte persönliche Merkmale behalten können, so z.B. Religion und Kultur. Die Integration nimmt diese Unterschiede wahr, fördert sie aber nicht.“ (Interview Haut Conseil)

Integrationsinstitutionen auf staatlicher Ebene

Es gibt eine Reihe von Ministerien und speziellen staatlichen Institutionen, die Akteure der Zuwanderungspolitik und der Integration sind (vgl. Haut Conseil 1991; Frybès 1992). Hervorzuheben wären das Ministerium für Soziales, in dem ein Direktorat für Migrantenangelegenheiten die Aufgabe hat, Integrationsmaßnahmen auszuarbeiten und vorzuschlagen. Heute ist die 1988 gegründete, ministerienübergreifende Delegation für Stadtpolitik und soziale Entwicklung (*Délégation Interministérielle à la Ville*; DIV) ein wichtiger Akteur in der Koordination von Integrationsmaßnahmen. Auf Vorschlag des *Haut Conseil à l'Intégration* wurde 1991 zudem ein Staatssekretariat für Integration eingerichtet.

Auch der *Haut Conseil* ist zu den Akteuren der Integrationspolitik zu zählen. Der Conseil wurde zu einem Zeitpunkt gegründet, als verschiedene Probleme zusammen auftraten: Die Gemeindewahlen waren für den *Front National* sehr erfolgreich verlaufen, und eine „Kopftuchaffäre“⁶ bewegte die Öffentlichkeit. Aufgaben des Conseil sind die Untersuchung der für Integration relevanten Fragen sowie (über Anhörungen) eine gewisse Einbindung von Migrantenorganisationen in den Prozess der Konzipierung der Integrationspolitik. Die erste Arbeit des *Haut Conseil*

6 Der Schulverweis für drei Mädchen, die mit Kopftuch am Unterricht teilnehmen wollten, führte zu Protesten von Migrantengruppen und zu einer breiten Diskussion über die laizistischen Prinzipien der französischen Gesellschaft (vgl. Spies 1992).

bestand in der Definition von „Integration“. Der *Haut Conseil* ist Berater des Präsidenten. Die Berichte des *Conseil* werden aufmerksam wahrgenommen und lösen manchmal Debatten in der Gesellschaft aus. Die Mitglieder des *Haut Conseil* werden durch den Präsidenten berufen. Mittlerweile sind auch Zugewanderte Mitglieder des von neun auf 20 Personen erweiterten Gremiums.

Der wichtigste im Auftrag des Staates handelnde Akteur in Integrationsfragen ist der *Fonds d'Action Sociale* (FAS). Er wurde 1958 gegründet, um für algerische Zuwanderer insbesondere die Wohnungsversorgung zu sichern. In der Folge wurde sein Tätigkeitsbereich auf alle Zuwanderergruppen und alle Integrationsbereiche ausgedehnt. Der FAS interveniert mit Subventionen in den Bereichen Wohnheime, Ausbildung und soziale und kulturelle Aktionen.⁷

Kommunale Praxis

Die 70er- und 80er-Jahre waren durch Auseinandersetzungen um die angemessenen Strategien und somit zugleich durch das Fehlen verbindlicher Vorstellungen über Ziele und Vorgehensweisen gekennzeichnet. Während dieser Zeit spielten die Kommunen eine entscheidende Rolle in der Gestaltung der Integrationspolitik (Body-Gendrot/Schain 1992). Insbesondere kommunistisch regierte Städte, die zugleich die Städte mit den höchsten Zuwandereranteilen sind, übten dabei einen prägenden Einfluss auf die Entwicklung öffentlich geteilter Vorstellungen von Problemdefinitionen und Problemlösungen aus. Auf der Basis des weit verbreiteten Begriffs der „Toleranzschwelle“ definierten die Kommunen städtische Krisenphänomene als ein Problem der nicht-europäischen Zuwanderung. Als Problemlösung erschien dementsprechend der Versuch, das Sesshaftwerden nicht-europäischer Zuwanderer soweit als möglich zu verhindern und weitere Zuwanderung in die Stadt zu unterbinden – eine Strategie, die sich mit der Abkehr dieser Städte vom sozialen Wohnungsbau verband (Schain 1990).

In der sozialwissenschaftlichen Literatur werden Beispiele kommunaler Ausgrenzungspolitik angeführt, die eindrucksvoll zeigen, dass in vielen Kommunen weniger Integration das Ziel war als vielmehr der Versuch der Ausgrenzung von Ausländern und das Reservieren von Ressourcen für Franzosen.⁸ Schwerwiegende

7 Der FAS subventionierte 1990 3000 Vereine, den weitaus größten Teil allerdings mit kleinen Summen. Das Gesamtbudget des FAS betrug 1990 1,3 Milliarden Francs, darunter 500 Millionen für den Bereich Wohnen (Haut Conseil 1991: 79). Im Jahr 1999 wurden 10 000 Projekte, die von 6 000 Vereinen getragen wurden, durch den FAS unterstützt (Interview FAS). – Der FAS ist inzwischen ein wichtiger Partner der Regionen in der Politik zur sozialen Stadterneuerung.

8 Festzuhalten ist hier, dass nicht alle Städte in der beschriebenen Weise vorgingen. In einigen Städten gab es tatsächlich weitgehende Bemühungen um Integration (Body-Gendrot/Schain 1992: 418 f). Allerdings waren es die oben beschriebenen Politiken, die das Bild beherrschten.

Beispiele sind die Verweigerung von Wohnraum (auch für Zuwanderer mit französischer Staatsbürgerschaft) und der Ausschluss von ausländischen Schülern vom Schulbesuch. Dabei wurden nicht nur allgemeine Prinzipien der Gleichheit verletzt, vielmehr wurden legale Ansprüche von Zugewanderten vielfach ignoriert (Schain 1990).⁹

Staatliche Politik

Zu Beginn der 80er-Jahre wurde das Misslingen kommunaler Integrationspolitik konstatiert.¹⁰ Als ein Problem wurde angesehen, dass auf der kommunalen Ebene verschiedene Akteure mit teilweise divergierenden und im Allgemeinen nicht koordinierten Interessen tätig sind, wie die kommunale Verwaltung, soziale Institutionen, Wohnungsbaugesellschaften und auf nationaler Ebene organisierte Integrationsorganisationen (Weil 1991; Frybès 1992). In der Folge wurde Integrationspolitik (zunächst als Politisierung des Themas) zunehmend Gegenstand staatlicher Politik.¹¹ Die nationale Integrationspolitik drückt sich in der nationalen Stadtpolitik aus. In den 80er-Jahren wurden verschiedene Programme zur Verbesserung der Lage benachteiligter Stadtquartiere eingeführt, die zunächst auf die Verbindung von Wohnungsbauforderungen mit sozialen Fragen ausgerichtet waren.¹² Insgesamt legt diese Politik besonderes Gewicht auf die Koordination verschiedener Maßnahmen und unterschiedlicher Akteure, sowohl in vertikaler als auch in horizontaler Richtung. Während der 90er-Jahre traten in Fortführung verschiedener Maßnahmen gegen die Arbeitslosigkeit (Beschäftigung im Rahmen gemeinnütziger Arbeit, Berufseingliederung) die Vermittlung in Arbeit und die wirtschaftliche Entwicklung

9 Nicht weniger erschreckend wirken andere, weniger dramatische Berichte. Ein Beispiel: In einem Pariser Vorort wurde die Verteilung von Bekleidung an Bedürftige eingestellt, nachdem bekannt wurde, dass 80 Prozent der Kleidung Ausländern zugute kamen (Schain 1990: 217 ff).

10 Zu dieser Einschätzung haben die gewaltsamen Unruhen in den Vorstädten erheblich beigetragen (vgl. Body-Gendrot/Schain 1992).

11 Ein interessanter Aspekt der zugleich vorangetriebenen Denzentralisierung ist, dass den Kommunen und Regionen zwar größere Selbständigkeit eingeräumt wird, dass aber zugleich der Rahmen für kommunales Handeln durch staatliche Programme definiert wird. Es liegt bei den Kommunen, die Förderung zu beantragen, dem staatlichen Programm, entsprechende Maßnahmenbündel zu entwickeln und Verträge mit dem Staat unter Einschluss von Kooperationspartnern abzuschließen.

12 Zwei Programmentwicklungen sind hier hervorzuheben: zum einen die Einführung „bevorzugter Erziehungsgebiete“ (*zone d'éducation prioritaire*), über die Schulen und Stadtteile mit einem hohen Anteil an Schulversagern zusätzliche Mittel erhalten, zum anderen die Politik der sozialen Stadtquartiersentwicklung (*développement social des quartiers*; DSQ), die 1989 in Folge einer nun breiteren Orientierung in die Politik der sozialen Stadtentwicklung überging (*politique du développement social urbain*; DSU); die entsprechende Institution auf staatlicher Ebene ist die *Délégation Interministérielle à la ville et au développement social urbain* (DIV), die 1988 eingerichtet wurde. Vgl. zur DSQ bzw. DSU die ausführliche Darstellung in Claussen 1997.

in den Vordergrund. Die Erfolge dieser Programme sind gering (vgl. Paugam 1998; Bode 1999).

Die zur Förderung im Rahmen der sozialen Stadtteilentwicklung berechtigten Gebiete werden aufgrund von Indikatoren bestimmt, die unschwer als typisch für Einwandererquartiere zu erkennen sind, aber es wird vermieden, diese Politik ausdrücklich als eine der Integration von Zuwanderern zu definieren.¹³ Das erklärte Ziel ist die Beseitigung von Armutsghettos, Schulversagen und Arbeitslosigkeit auf der Basis des *droit commun*, des gleichen Rechts für alle (Whitol de Wenden 1994). Als eine Schwäche dieser Politik gilt, dass die Bürgerbeteiligung gering entwickelt ist und kaum unterstützt wird. Zuwanderer sind ohne Zweifel eine wichtige Zielgruppe dieser Politik, und gerade sie haben wenig Möglichkeiten, sich von dieser Politik angesprochen zu fühlen oder sich aktiv in ihr zu engagieren.

Mangelnde öffentliche Repräsentation ist ein allgemeines Kennzeichen der Lage von Zuwanderern in Frankreich. Dazu beigetragen hat, dass Ausländer bis 1981 keine eigenen Vereine gründen durften. Dies änderte erst die Regierung Mitterrand. In der Folgezeit gab es einen Gründungsboom, und heute sind viele Vereine auf kommunaler und nationaler Ebene Ansprechpartner für die Verwaltung. Doch ist es dabei geblieben, dass Zuwanderer zwar einerseits als solche Ausgrenzung erfahren, andererseits aber nicht als eine besondere Interessengruppe anerkannt werden.¹⁴ Während beispielsweise in den Niederlanden Zuwanderer als Interessenvertreter auftreten können, ist dies in Frankreich nicht der Fall.

Die Organisation der Politik, insbesondere die Beziehung zwischen zentralem Staat und lokaler Ebene, steht grundsätzlich einer größeren lokalen Repräsentation entgegen. Dabei spielt die enge personelle Verflechtung zwischen lokaler und zentraler Ebene eine Rolle. Viele Bürgermeister sind zugleich auf nationaler Ebene tätig (*cumul des mandats*). Damit verliert die lokale Ebene einen Teil ihrer Selbstständigkeit. Hinzu kommt, dass den Bürgermeistern eine dominante Rolle zukommt, denn nach den Wahlen spielen Parteien und Parteienkonkurrenz keine nennenswerte Rolle mehr. Stadtpolitik ist eine überwiegend administrative Aufgabe.

Die Politik von Sozialisten und rechten Parteien gleichermaßen ist von dem Versuch gekennzeichnet, dem *Front National*, der seit den 80er-Jahren stark vertretenen extrem rechten Partei Jean-Marie Le Pens, möglichst wenig Angriffsflächen zu

13 So ist es vielleicht nicht überraschend, dass auch in den 90er-Jahren die Strategien der Ausgrenzung von Kommunen angewandt werden. In Absprache zwischen Wohnungsämtern und Kommune werden Quotierungen gegen Zuwanderer vorgenommen (vgl. Loch 1994).

14 Als symptomatisch kann angesehen werden, dass der französische Staat versucht hat, sich einen Ansprechpartner für muslimische Zuwanderer zu schaffen, d.h., das Innenministerium hat 1992 einen „Islamrat“ installiert, der mit vom Ministerium ausgesuchten Personen besetzt wurde.

bieten. Garbaye (2000) stellt fest, dass seit den 80er-Jahren der Themenbereich Zuwanderung und Integration in hohem Maße politisiert ist. Dabei sind die lokale und nationale Ebene eng miteinander verbunden. Die Debatte auf der Gemeindeebene folgt den Debatten auf der nationalen Ebene. Zuwanderer werden dabei bis heute überwiegend als „Objekte der Politik“ gesehen. „As a result, there has been a continuing tendency in France to keep the immigrants out of politics“ (Garbaye 2000: 14).¹⁵

Die Niederlande

Wie oben schon erwähnt, begann die Gastarbeiteranwerbung in den Niederlanden vergleichsweise spät und erfolgte in größerem Umfang erst in den 60er-Jahren; sie endete nach der Ölkrise. Wie in Frankreich und Deutschland hatte man in den Niederlanden angenommen, dass die angeworbenen Arbeitskräfte wieder in ihre Herkunftsländer zurückwandern. Die in den 70er-Jahren betriebene Politik der Förderung kultureller Eigenorganisationen von Zuwanderern geschah unter der Annahme, dass die Pflege der eigenen Kultur den Zuwanderern die Rückkehr erleichtert. Ende der 70er-Jahre hat man allerdings den Schluss gezogen, dass freiwillige Rückwanderung in größerem Umfang nicht zu erwarten ist. Erzwungene Rückwanderungen wurden aus moralischen Gründen abgelehnt. Es stellte sich somit die Aufgabe, die Zugewanderten zu integrieren. Es folgte eine Orientierung auf eine konsequente Politik der Gleichstellung, die wohl wesentlich dazu beigetragen hat, dass die Niederlande von Deutschland aus so häufig als vorbildhaft angesehen werden.

Minderheitenpolitik und Gleichstellung

Insbesondere der Bericht von Rinus Penninx (1979) für die Regierung hat die wesentlichen Anstöße zur Neugestaltung der niederländischen Politik gegenüber Zugewanderten gegeben. Er regte an, die zu dem Zeitpunkt für die Molukker beschlossenen Integrationsrichtlinien auf die anderen Zuwanderergruppen auszuweiten. Der Erlass der Richtlinien der Minderheitenpolitik (Minderheitennota) er-

15 Obwohl zwischen Sozialisten und rechten Parteien weitgehender Konsens in Fragen der Zuwanderung und Integration besteht, sind doch auch einige Unterschiede zu verzeichnen. Maßnahmen der Regierung Balladur (1993–1995) wurden unter Premierminister Lionel Jospin wieder zurückgenommen. So erfolgte 1998 die Rückkehr zu früheren Einbürgerungsregelungen.

folgte 1983.¹⁶ Zu den Minderheiten wurden solche Gruppen gezählt, denen gegenüber sich die Regierung besonders verantwortlich fühlt und die im gesellschaftlichen Leben benachteiligt sind.¹⁷ Die Minderheitenpolitik verfolgte zwei Ziele: die Schaffung einer multikulturellen Gesellschaft und den Ausgleich von Benachteiligungen (Penninx 1994). Für das erste Ziel wurden gruppenspezifische Maßnahmen ergriffen. Den Organisationen der Einwanderer wurde die Aufgabe der Pflege und Entwicklung der „Gruppenkultur“ zugewiesen. Das zweite Ziel wurde durch verschiedene Richtlinien zur Arbeitsmarktintegration verfolgt: Verbesserung der Dienste des Arbeitsamtes, proportionale Teilnahme von Einwanderern an Arbeitsvermittlungs- und Beschäftigungsprogrammen, Eröffnung von Beschäftigungsmöglichkeiten für Ausländer in staatlichen Einrichtungen u.a.m. (Penninx 1994). Allerdings verzeichneten die verschiedenen Maßnahmen keine größeren Erfolge. Die Situation von Zuwanderern auf dem Arbeitsmarkt blieb durch deutliche Benachteiligungen gekennzeichnet.¹⁸

In den 90er-Jahren erfolgte eine weitgehende Umorientierung der Minderheitenpolitik hinsichtlich des ersten Ziels, der Schaffung einer multikulturellen Gesellschaft. Auch in diesem Programmbereich waren die Ergebnisse nicht befriedigend, d.h., es wurde zu wenig Integration erreicht. Die Pflege der eigenen Kultur steht nun nicht mehr im Vordergrund, vielmehr wird verstärkt Gewicht auf Zusammenarbeit gelegt. Die ethnischen Gruppen sollen sich an den gesellschaftlichen Gestaltungsaufgaben aktiv beteiligen (Entzinger 1997). Finanzielle Mittel zur Unterstützung der Integration fließen inzwischen überwiegend in Sprachkurse, insbesondere in die so genannten Einbürgerungskurse für Neuankömmlinge, die neben

16 Besonders das Innenministerium ist für die Umsetzung der Minderheitenpolitik verantwortlich, obgleich alle Ministerien in ihren Bereichen für die Umsetzung der Maßnahmen zuständig sind. Es gibt zudem ein interministerielles Komitee für Minderheitenpolitik. Auf kommunaler Ebene finden sich Büros für die Angelegenheiten von Minderheiten. In den Jahren 1984 bis 1988 wurden 600 Millionen Gulden pro Jahr für die Finanzierung der Minderheitenpolitik veranschlagt (Groenendijk 1987).

17 Zu den Minderheiten zählen die folgenden Gruppen: „Surinameser, Antillianer, Arubaner, Molukker, Türken, Marokkaner, Italiener, Spanier, Portugiesen, (ehemalige) Jugoslawen, Tunesier, Kapverdier, Zigeuner, anerkannte politische Flüchtlinge und Wohnwagenbewohner (eine einheimische halbnomadische Gruppe, die schon längst Zielgruppe einer spezifischen Politik der Regierung war)“ (Entzinger 1997: 164).

18 Teilweise ist die schlechte Arbeitsmarktposition von Zuwanderern auf ihre schlechte Qualifikation zurückzuführen. Doch wurde seit den 80er-Jahren in verschiedenen Untersuchungen belegt, dass Diskriminierung eine erhebliche Rolle spielt (Penninx 1994; Muus 1989). – Die Gesetzgebung gegen Diskriminierung ist in den Niederlanden zwar entwickelter als in Frankreich oder Deutschland, sie bietet aber doch wenig Schutz gegen Diskriminierung durch Arbeitgeber (Böcker 1991).

Sprachunterricht auch Landeskunde und vor allem gezielte Arbeitsmarktorientierung umfassen.¹⁹

Während die Minderheitenpolitik nach wie vor Schwierigkeiten hat, die beiden genannten Ziele zu erreichen, wurde ein drittes Ziel konsequent umgesetzt und bildet heute die Basis dieser Politik. Die Rede ist von der Gleichstellung von Zuwanderern mit Autochthonen. Drei Faktoren kennzeichnen diese Politik: Erleichterung der Einbürgerung, nahezu vollständige Gleichstellung von Zuwanderern ohne niederländische Staatsbürgerschaft mit Autochthonen (beispielsweise auf dem Arbeitsmarkt), kommunales Wahlrecht für Zuwanderer nach fünfjährigem legalem Aufenthalt.

Die Änderung der Einbürgerungsbestimmungen war der erste Schritt zu einer konsequenten Integrationspolitik.²⁰ Wichtig ist hier, dass in den Niederlanden ein grundsätzlich anderes Verständnis der Bedeutung der Einbürgerung besteht als in Frankreich. Während dort die Einbürgerung die vollzogene Integration besiegeln soll (vgl. Haut Conseil 1991), wird Einbürgerung in den Niederlanden als Weg zur Integration gesehen.

Stärker als im Einbürgerungsgesetz drückt sich die Integrations- und Gleichstellungsorientierung der Niederlande allerdings in anderen Bereichen aus. So wurde mit klarem politischem Willen und viel politischem Geschick 1983 eine Verfassungsänderung durchgeführt, durch die im Wahlgesetz das aktive und kommunale Wahlrecht für Ausländer verankert wurde (Bedingung: fünfjähriger legaler Aufenthalt; vgl. Bukow 1989; Groenendijk 1987).²¹ Die Niederlande verfolgen eine Politik der Bekämpfung von Diskriminierung und Rassismus sowie eine Gleichstellungspolitik. Zur Verbesserung der Rechtsposition von Zugewanderten wurde im Auftrag des Justizministeriums eine Liste von Bestimmungen in die Gesetzgebung aufgenommen, die Unterscheidungen nach Nationalität, Wohnort, Rasse oder Sprache enthalten; einige dieser Texte wurden überarbeitet (Groenendijk 1987). Die konsequente Gleichstellung von Zugewanderten (Ausländern) und Einheimischen zeigt sich auch in den geringen Zugangsbeschränkungen zum Arbeitsmarkt (lediglich: Militär und Polizei).²²

19 Der Begriff „Einbürgerung“ bezieht sich bei diesen Programmen nicht auf die Erlangung der Staatsbürgerschaft, sondern auf die Ermöglichung der gesellschaftlichen Teilhabe, auf die Erlangung der Fertigkeiten, die Zuwanderer brauchen, um in den Niederlanden als Bürger zu leben.

20 Eine Zeit lang wurde in den Niederlanden bei Einbürgerungen nicht mehr verlangt, die frühere Staatsbürgerschaft aufzugeben. Gegen diese Praxis gab es Widerstand aus den konservativen Parteien. Sie wurde offiziell wieder aufgegeben.

21 In Frankreich war das kommunale Wahlrecht für Ausländer von Mitterrand zwar in Aussicht gestellt worden, es wurde allerdings nie verwirklicht.

22 Völlig anders ist dies in Frankreich, wo zahlreiche Zugangsbeschränkungen für Ausländer bestehen (Lochak 1992).

Vor diesem Hintergrund wird verständlich, dass ein neues Integrationsprogramm heute nachdrücklich verlangt, nicht mehr *über* die Ausländer zu reden, sondern *mit* ihnen, und dass die Umsetzung dieser Vorstellung den Stadtvierteln aufgetragen wird (Minderheden monitor 1999). Womit sich der Kreis auch wieder zu Programmen der Stadterneuerung schließt: in den Niederlanden gab es eine Entwicklung von der Quartiererneuerung (mit deutlichem Bezug zu Einwandererquartieren) zu einem Programm der sozialen Stadt, das nicht mehr auf Problemgebiete konzentriert war, sondern das insgesamt die Bürgerbeteiligung in der Gestaltung kommunaler Aufgaben fördern sollte (Riethof 1994).

Zugleich hat es eine Verlagerung der Schwerpunktsetzung von stadtplanerischen (Wohnumfeldverbesserung) zu arbeitsfördernden Maßnahmen gegeben, d.h., heute konzentrieren sich Maßnahmen auf die Arbeitsmarktintegration. Im Fall der Integration von Ausländern steht dabei die Beschäftigung im öffentlichen Dienst im Zentrum der Aktionen, nachdem Versuche, das Einstellungsverhalten von Arbeitgebern zu beeinflussen, an deren Widerstand scheiterten (Woltering 1998).

Was die Haltung der Kommunen gegenüber der Ballung von ausländischer Bevölkerung in Wohngebieten betrifft, gab es auch in den Niederlanden den Wunsch, solchen Entwicklungen entgegenzuwirken. So beschreibt ein Rotterdamer Beamter die Situation zu Anfang der 90er-Jahre²³ folgendermaßen:

„Erst in den neunziger Jahren war deutlich, dass die Menschen, die sich hier angesiedelt, Kinder bekommen und ihre Wurzeln hier geschlagen hatten, nicht mehr weggehen würden. Und da erst hat sich die Politik völlig geändert gegenüber den achtziger Jahren, dass wir etwas dafür tun müssten, dass sich die Menschen definitiv zu Hause fühlen können. Dass sie sich so gut wie möglich integrieren können. Es gab dann noch Diskussionen über Integration und Assimilation und die Verteilung über die Stadt. Für Letzteres gab es eine Maßregel, einen Beschluss des Gemeinderats, dass Minderheiten auf eine bessere Weise über die Stadt verteilt werden müssten, keine hohen Konzentrationen in bestimmten Stadtvierteln. Dadurch würde auch weniger Unruhe entstehen. (Frage: Und das ist geglückt?) Das ist nicht geglückt. Das wurde von der Krone verboten. (...) Man fand, das sei Diskriminierung. Und es gab auch eine Klage von einigen Dachverbänden, die sich mit Minderheiten beschäftigen“ (Interview; Sociale Zaken en Werkgelegenheid Rotterdam, Migratie, Integratie en Participatie).

23 Die im Unterschied zu den Überblicksdarstellungen niederländischer Integrationspolitik zeitlich versetzte Wahrnehmung von Zäsuren (die Hinwendung zu Integration und Gleichstellung erfolgte auf nationaler Ebene in den 80er-Jahren) könnte ein Hinweis auf die Dauer von Vermittlungsprozessen sein. Möglich ist allerdings auch, dass die Gleichstellungspolitik erst durch die Betonung der Integration auf kommunaler Ebene relevant wurde.

Partizipation

Die Möglichkeiten zur politischen Partizipation sind in Holland durch das kommunale Wahlrecht für Ausländer zunächst völlig anders gestaltet als in Frankreich. Zuwanderer können eigene Wahllisten aufstellen, allerdings nutzen sie dies kaum, und bei Wahlen werden die etablierten holländischen Parteien (bei denen allerdings auch zugewanderte Personen auf den Wahllisten kandidieren) deutlich bevorzugt.

Es gibt noch andere Partizipationsmöglichkeiten für Zugewanderte. So werden auf staatlicher und kommunaler Ebene die Organisationen von Zugewanderten zu allen Fragen angehört, die Zugewanderte betreffen. In diesem Zusammenhang gibt es Diskussionen und unterschiedliche Praktiken im Hinblick auf die Partizipation muslimischer Vereine. Während diese Vereine in Rotterdam als wichtige Integrationsakteure der muslimischen Bevölkerung angesehen und als solche in Entscheidungsprozesse einbezogen werden, ist dies beispielsweise in Utrecht nicht der Fall (Feierabend/Rath 1996).

Zusammenfassender Vergleich

Im Hinblick auf Integrationsprobleme und -maßnahmen ist die Situation in Frankreich und den Niederlanden ganz ähnlich: in beiden Ländern ist die Frage der Integration von Zuwanderern eng mit den wirtschaftlichen Problemen der letzten zwanzig Jahre verknüpft, d.h., hohe Arbeitslosigkeit und der Versuch, Ausgrenzungserscheinungen entgegenzuwirken, bestimmen die Sozialpolitik im Allgemeinen und die Integrationspolitik gegenüber Zuwanderern im Besonderen. Und in beiden Ländern verbindet sich Integrationspolitik mit Stadtpolitik. In Frankreich ist dies jedoch ausgeprägter als in den Niederlanden, auch deshalb, weil in Frankreich spezifisch auf Zuwanderer ausgerichtete Integrationsmaßnahmen weitgehend vermieden werden sollen.

Die Integration von Zuwanderern basiert in Frankreich und den Niederlanden zwar auf unterschiedlichen Prinzipien, die Ähnlichkeit der Integrationsprobleme hat allerdings zur Herausbildung ähnlicher Reaktionen geführt. In Frankreich ist das *droit commun* die Basis von Maßnahmen verschiedenster Art, die Sozialpolitik unterscheidet nicht hinsichtlich Nationalität oder ethnischer Zugehörigkeit, obwohl beispielsweise ein hoher Ausländeranteil zu den für Förderungen relevanten Merkmalen zählt. In den Niederlanden ist die Minderheitenpolitik auf die Beseitigung von Benachteiligungen ethnischer Gruppen ausgerichtet. Die vermittelnde Funktion der ethnischen Organisationen für die Integration von Zuwanderern spielt in der Politik eine offizielle Rolle. Heute nähern sich die Niederlande den

französischen Vorstellungen aber insofern an, als diese Organisationen angehalten werden, mehr für ihre Integration in die niederländische Gesellschaft zu tun. Ethnische Organisationen sollen mehr mit der Mehrheitsgesellschaft interagieren und sich stärker interkulturell ausrichten. In Frankreich werden Migrantenorganisationen – insbesondere auf der kommunalen Ebene – sehr wohl als Vermittler angesehen sowie als Informationsquellen und Berater genutzt (Leistico 1994). In der Praxis sind die Unterschiede zwischen den Ländern weniger groß, als die Konzepte vermuten lassen.

Das Verhältnis zwischen der staatlichen und der kommunalen Ebene unterscheidet sich in den beiden Ländern deutlich voneinander. Sowohl die Administration als auch die Politik sind in Frankreich weit stärker durch das Zentrum bestimmt bzw. auf dieses ausgerichtet als in den Niederlanden. In den 90er-Jahren wurde in Frankreich mit der neuen Stadtpolitik versucht, die regionale und besonders die kommunale Ebene insofern zu stärken, als die „automatische“, nicht auf die spezifische kommunale Situation bezogene Umsetzung vom Staat vordefinierter Maßnahmen in den neuen Förderprogrammen vermieden werden soll. Kommunen müssen nun spezifisch auf ihre Situation ausgerichtete Pläne aufstellen und über deren Umsetzung mit der Regierung einen Vertrag abschließen. Anders als in den Niederlanden werden in Frankreich die *möglichen* Fördermaßnahmen von den zentralen Organisationen doch noch immer stark vordefiniert, von den lokalen Akteuren wird aber eine den dortigen Gegebenheiten angepasste Nutzung und Umsetzung (unter Ausnutzung aller Kooperationsmöglichkeiten) erwartet.²⁴

Einem weiteren Unterschied zwischen Frankreich und den Niederlanden kommt besondere Relevanz zu. In Frankreich ist Integrationspolitik gegen Ausgrenzung gerichtet, in Holland zielt sie auf Gleichstellung. Dabei ist die Situation in Frankreich von einem Paradox gekennzeichnet (das auch für Deutschland gilt): Die Sozialpolitik hat den Anspruch (und erfüllt diesen größtenteils auch), alle Bürger nach ihren Bedürfnissen (und gegebenenfalls Ansprüchen) und nicht nach anderen Merkmalen zu behandeln. Zugleich wird in Frankreich aber eine deutliche Abgrenzung zwischen Staatsbürgern und Ausländern vorgenommen, was sich unter anderem in zahlreichen Restriktionen beim Zugang zum Arbeitsmarkt oder auch in den Fragen des Zugangs zu Sozialwohnungen ausdrückt. Die Integrationspolitik gerät so in einen Widerspruch. Vor diesem Hintergrund erscheinen auch Maßnahmen gegen Diskriminierung wenig aussichtsreich. Aber gerade das Thema „Diskriminierung“ hat in den letzten zwei Jahren in den französischen Diskussionen an Bedeutung gewonnen. „Der Haut Conseil hat ... seine eigene

24 Froessler stellt im Hinblick auf Stadterneuerungsprogramme fest: „Die größten Spielräume für die lokalen Akteure eröffnet dabei sicherlich die niederländische Politik. Sie zielt ... explizit darauf ab, mit der Sozialen Erneuerung keine staatlichen Standardlösungen zu produzieren, sondern die Umsetzung von ‚lokaler Maßarbeit‘ zu unterstützen“ (Froessler 1994: 34).

Auflösung vorgeschlagen. Es sollte eine neue Institution gegründet werden, die in der Diskriminierungsproblematik spezialisiert wäre, so wie es in anderen Ländern, Belgien und England beispielsweise, der Fall ist. Dieser Vorschlag wurde von der Regierung nicht angenommen“ (Interview Haut Conseil).²⁵ Eine solche Institution würde m.E. nicht umhinkommen, die Frage der Gleichstellung der Zugewanderten mit den Einheimischen aufzugreifen.

Als Fazit des Vergleichs der Integrationspolitiken Frankreichs und der Niederlande kann hier festgehalten werden, dass die niederländische Politik den großen Vorteil der Eindeutigkeit hat.²⁶ Allerdings musste sie die Erfahrung machen, dass die (ethnisch gerechtere) Umverteilung von Arbeit(slosigkeit) kein Ziel ist, für das man breite gesellschaftliche Unterstützung findet. Allgemein ist festzustellen, dass die gesamte Frage der Integration durch das Problem der Arbeitslosigkeit beeinflusst wird. Und obwohl Kommunen sehr viel im Bereich von arbeitsfördernden Maßnahmen geleistet haben, wird dieses Problem letztlich auf kommunaler Ebene allein nicht zu lösen sein.

25 Im Januar 2001 wurde auf Initiative der Ministerin für Arbeit und Soziales, Elisabeth Guigou, eine Aufgabenveränderung des FAS, der zentralen Integrationsinstitution Frankreichs, in die Wege geleitet. Der FAS, dessen vollständiger Name bisher mit FASTIF abzukürzen war (Fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles) soll zum FASID werden (Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations). Die Aufgaben des FAS werden erweitert: die Zielgruppe sind nicht mehr nur Zuwanderer, sondern die gesamte Bevölkerung, die aus Immigrationsprozessen hervorgegangen ist. Die Aufgaben schließen nun den Bereich der Arbeit ein. Eine zentrale Aufgabe ist „der Kampf gegen Diskriminierung“.

26 Positiv wird hier insbesondere die Gleichstellungspolitik gesehen (vgl. auch Thränhardt, der von der Etablierung eines *circulus virtuosus* spricht; Thränhardt 2000). Die Minderheitenpolitik als solche hat hingegen einige problematische Elemente, beispielsweise die Festschreibung ethnischer Gruppen durch die Förderpraxis. Eine weitere Einschränkung ist angebracht: auch in den Niederlanden geraten verschiedene Politiken in Widerspruch zueinander. Die Bemühungen um eine Begrenzung von Zuwanderungen führen zu stärkeren Differenzierungen zwischen Europäern und anderen Zuwanderern. Die allgemeinen Gleichstellungsbemühungen werden dadurch konterkariert.

Literatur

- Blanke, Bernhard (Hrsg.) (1991), Staat und Stadt. Systematische, vergleichende und problemorientierte Analysen „dezentraler“ Politik, Opladen.
- Böcker, Anita (1991), A Pyramid of Complaints: the Handling of Complaints about Racial Discrimination in the Netherlands, in: *new community* 17 (July), S. 603–616.
- Bode, Ingo (1999), Abschied vom Vorsorgestaat? Sozialpolitik und Zivilgesellschaft à la française, in: *Frankreich-Jahrbuch* 1999, S. 121–144.
- Body-Gendrot, Sophie/Schain, Martin A. (1992), National and Local Politics and the Development of Immigration Policy in the United States and France: A Comparative Analysis, in: Horowitz, Donald L./Noiriel, Gerard (eds.), *Immigrants in Two Democracies: French and American Experience*, New York, S. 411–438.
- Bukow, Wolf-Dietrich (1989), *Ausländerwahlrecht. Eine vergleichende Analyse der Politik gegenüber ethnischen Minderheiten in der Bundesrepublik Deutschland und in den Niederlanden*, Köln.
- Claussen, Wiebke (1997), Ein Bündnis gegen Ausgrenzung in Frankreich. Insertion par l'économie: eine konzertierte Aktion gegen soziale Ausgrenzung, Arbeitslosigkeit und den Verfall der Vorstädte, Dortmund (Institut für Raumplanung/IRPUD).
- Entzinger, Han (1997), Multikulturalismus und Wohlfahrtsstaat: Zuwanderungs- und Integrationspolitik in den Niederlanden, in: Weber, Albrecht (Hrsg.), *Einwanderungsland Bundesrepublik Deutschland in der Europäischen Union: Gestaltungsauftrag und Regelungsmöglichkeiten* (Schriften des Instituts für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien, IMIS, Bd. 5), Osnabrück, S. 157–176.
- Feirabend, Jeroen/Rath, Jan (1996), Making a Place for Islam in Politics. Local Authorities dealing with Islamic Associations, in: Shadid, W. R./ van Koningsveld, P. S. (eds.), *Muslims in the Margin. Political Responses to the Presence of Islam in Western Europe*, Kampen, S. 243–258.
- Froessler, Rolf (1994), Integrierende Politik: Aufgaben, Inhalte und Formen staatlicher Programme zur Erneuerung benachteiligter Quartiere, in: Froessler, Rolf u.a. (Hrsg.), *Lokale Partnerschaften. Die Erneuerung benachteiligter Quartiere in europäischen Städten*, Basel, S. 8–35.
- Frybès, Marcin (1992), France. Un équilibre pragmatique fragile, in: Lapeyronnie, Didier (Hrsg.) *Immigrés en Europe. Politiques locales d'intégration*, Paris, S. 83–110.
- Garbaye, Romain (2000), *Ethnic Minorities, Cities, and Institutions: A Comparison of the Models of Management of Ethnic Diversity of a French and a British City* (EUI Working Paper RSC no. 2000/13), Florence.
- Groenendijk, C. A. (1987), Vom Ausländer zum Mitbürger: Die symbolische und faktische Bedeutung des Wahlrechts für ausländische Immigranten, in: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Politik (ZAR)*, H. 1 (1987), S. 21–15.
- Haut Conseil à l'Intégration (1991), *Pour un modèle français d'intégration. Premier rapport annuel au Premier ministre*, Paris.
- Leistico, Dirk (1994), *Immigration und Multikulturalismus in Frankreich – eine Fallstudie*, Trier.
- Loch, Dietmar (1994), Kommunale Minderheitenpolitik in Frankreich, in: Jansen, Mechthild M./ Baringhorst, Sigrid (Hrsg.), *Politik der Multikultur. Vergleichende Perspektiven zu Einwanderung und Integration*, Baden-Baden, S. 155–167.

- Lochak, Danièle (1992), Discrimination Against Foreigners Under French Law, in: Horowitz, Donald L./Noiriel, Gerard (eds.), *Immigrants in Two Democracies: French and American Experience*, New York, S. 391–410.
- Minderheden monitor (1999), *Etnische minderheden in Rotterdam (ISEO und COS im Auftrag der Gemeinde Rotterdam)*, Rotterdam.
- Muus, Philip J. (1989), *Migration, Minorities and Policy in the Netherlands. Recent Trends and Developments (SOPEMI/OECD)*.
- Paugam, Serge (1998), Von der Armut zur Ausgrenzung: Wie Frankreich eine neue soziale Frage lernt, in: *Zeitschrift für Sozialreform*, H. 44 (6), S. 339–358.
- Penninx, Rinus (1994), Die niederländische Gesellschaft und ihre Einwanderer. Einwanderungs- und Minderheitenpolitik, öffentlicher Diskurs und Multikulturelles in den Niederlanden, in: Jansen, Mechthild M./Baringhorst, Sigrid (Hrsg.), *Politik der Multikultur. Vergleichende Perspektiven zu Einwanderung und Integration*, Baden-Baden, S. 105–124.
- Riethof, Huib (1994), Vom Klient zum Partner: Anmerkungen zu niederländischen Politiken gegen Benachteiligung, in: Froessler, Rolf u.a. (Hrsg.), *Lokale Partnerschaften. Die Erneuerung benachteiligter Quartiere in europäischen Städten*, Basel, S. 110–118.
- Schain, Martin (1990), *Immigrants in the Town: Communism and Urban Politics in France. How Does Party Matter?*, in: Simon-Barouh, Ida/Simon, Pierre-Jean (Hrsg.), *Les étrangers dans la ville. Le regard des sciences sociales*, Paris, S. 211–221.
- Spies, Axel (1993), Verschleierte Schülerinnen in Frankreich und Deutschland, in: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, Heft 7, S. 637–640.
- Thränhardt, Dietrich (2000), Conflict, Consensus, and Policy Outcomes: Immigration and Integration in Germany and The Netherlands, in: Koopmans, Ruud/Statham, Paul (eds.), *Challenging Immigration and Ethnic Relations Politics*, Oxford, S. 162–185.
- Weil, Patrick (1991), Immigration and The Rise of Racism in France: The Contradictions in Mitterrand's Policies, in: *French Politics & Society*, Jg. 9 (3-4), S. 82–100.
- Weil, Patrick/Crowley, John (1994), Integration in Theory and Practice: A Comparison of France and Britain, in: Baldwin-Edwards, Martin/Schain, Martin (eds), *The Politics of Immigration*, Newbury Park, S. 110–126.
- Withol de Wenden, Catherine (1994), The French Debate: Legal and Political Instruments to Promote Integration, in: Fassmann, Heinz/Münz, Rainer (eds.), *European Migration in the Late Twentieth Century*, Avebury, S. 67–80.
- Woltering, Michael (1998), Strukturen und Probleme der Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern in Deutschland und in den Niederlanden, in: *IMIS-Beiträge*, H. 9, S. 15–35.

Kai Hofmann und Wolfgang Scherf

Die Auswirkungen der Steuerreform 2000 auf die Gemeinden

Zusammenfassung: Die mit der Steuerreform 2000 verbundene Belastung der Gemeinden blieb in der finanzpolitischen Diskussion weitgehend unbeachtet. Die erheblichen kommunalen Mindereinnahmen, die sich konjunkturbedingt weiter erhöhen können, gefährden die in den vergangenen Jahren erzielten Konsolidierungserfolge. Hinzu kommen gravierende strukturelle Fehlentwicklungen. Die Gewerbesteuer wird durch die unsystematische Teilanrechnung auf die Einkommensteuerschuld der Personenunternehmen weiter ausgehöhlt. Auch die Erhöhung der Gewerbesteuerumlage geht in die falsche Richtung. Insgesamt macht die Steuerreform erneut deutlich, wie stark die kommunale Finanzautonomie durch den Einfluss von Bund und Ländern eingeschränkt ist. Abhilfe schaffen könnte ein Ersatz der Gewerbesteuer durch eine kommunale Wertschöpfungsteuer sowie ein Hebesatzrecht bei der kommunalen Beteiligung an der Einkommensteuer.

1. Einleitung

Mit der im Juli 2000 verabschiedeten Steuerreform will die Bundesregierung eine umfassende Entlastung der Unternehmen und privaten Haushalte herbeiführen. Sie verspricht sich davon eine deutliche Stärkung des Wachstums sowie die Schaffung neuer Arbeitsplätze. Die Steuerreform ist nach wie vor umstritten. Kritisiert wird sie vor allem im Hinblick auf die steuersystematischen und verteilungspolitischen Probleme, die mit der Reform der Unternehmensbesteuerung verbunden sind.¹

Weit weniger Beachtung in der finanzpolitischen Diskussion fanden die Auswirkungen der Reform auf die kommunalen Haushalte. Das geringe öffentliche Interesse für die kommunalen Belange erklärt sich zum Teil daraus, dass die Gemein-

¹ Vgl. z.B. Rosen (1999: 653 ff.); Peffekoven (2000: 80 ff.); Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (2000: 139 ff.); Bareis (2000: 602 ff.); Homburg (2001: 8 ff.).

den, anders als Bürger und Unternehmen, Steuergläubiger und nicht Steuerschuldner sind. Allerdings ist dieser Mangel an Aufmerksamkeit vor dem Hintergrund der finanziellen Probleme, mit denen viele Gemeinden, insbesondere in strukturschwachen Regionen und in den neuen Ländern, zu kämpfen haben, und angesichts der bereits erbrachten Konsolidierungsleistungen der kommunalen Gebietskörperschaften sachlich nicht angemessen (vgl. Karrenberg/Münstermann 2000: 18 f.). Zudem ist zu befürchten, dass sich der Reformeifer der Bundesregierung mit der Verabschiedung der Steuerreform weitgehend erschöpft hat. Die dringend notwendige und seit langem geforderte Reform des Gemeindesteuersystems dürfte daher in den kommenden Jahren kaum erreichbar sein.²

Der vorliegende Beitrag erörtert die Auswirkungen der Steuerreform auf die Gemeinden. Kapitel 2 enthält einen kurzen Überblick über die finanzielle Situation der Kommunen. In Kapitel 3 werden die Reformmaßnahmen der Bundesregierung sowie die vom Bundesfinanzministerium erwarteten finanziellen Auswirkungen auf die Gemeinden vorgestellt und näher analysiert. Eine kritische Diskussion der Reformmaßnahmen erfolgt in Kapitel 4. Dort werden auch einige Reformoptionen für das kommunale Finanzsystem aufgezeigt.

2. Die finanzielle Lage der Kommunen

Bei den kommunalen Finanzen sind seit mehreren Jahren deutliche Konsolidierungsbemühungen zu verzeichnen, die sich vor allem in einer moderaten Entwicklung der Personalausgaben, aber auch in einer deutlichen Rückführung der Sachinvestitionen niedergeschlagen haben. Zudem wurden die Gemeinden durch Reformmaßnahmen des Bundes im Bereich der sozialen Sicherung (z.B. durch die Einführung der Pflegeversicherung) entlastet (vgl. dazu im Einzelnen Bundesministerium der Finanzen 2000a: 6 ff.). Eine unerwartet gute Einnahmenentwicklung trug ebenfalls dazu bei, dass die Gemeinden insgesamt in den Jahren 1998 und 1999 einen Haushaltsüberschuss erzielen konnten. Entgegen den Annahmen schlossen die Kommunen auch das Jahr 2000 mit einem positiven Finanzierungssaldo ab, wobei insbesondere weitere Konsolidierungsanstrengungen, einmalige Veräußerungserlöse sowie ein Anstieg der Schlüsselzuweisungen zu diesem Ergebnis beitrugen (vgl. Deutscher Städte- und Gemeindebund 2001: 1). Tabelle 1 gibt einen Überblick über die Entwicklung der Finanzierungssalden in den Jahren 1992 bis 2001.

2 Der in Regierungskreisen erwogene Ersatz der Gewerbesteuer durch eine Gemeindeeinkommensteuer mit Hebesatzrecht kommt als Reformvorschlag schon deshalb nicht in Betracht, weil er zu einer einseitigen Abhängigkeit der Gemeindefinanzen von der Wohnbevölkerung führen und damit dem Grundsatz des Interessenausgleichs zwischen Wohnbevölkerung und ortsansässigen Unternehmen zuwiderlaufen würde.

Tabelle 1: Kommunale Einnahmen, Ausgaben und Finanzierungssaldo 1992 bis 2001, in Mrd. DM

Jahr	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Einnahmen	262,9	277,0	282,8	284,3	282,8	275,5	282,9	286,3	287,6	281,8
Ausgaben	279,1	289,9	294,2	298,6	290,7	281,0	278,7	281,8	283,8	285,8
Finanzierungssaldo	-16,2	-12,9	-11,4	-14,3	-7,9	-5,6	4,2	4,5	3,8	-4,0

Quelle: Deutscher Städtetag, 2001. Bei den Zahlen für 2001 handelt es sich um Schätzungen.

Die relativ günstigen Daten dürfen jedoch nicht dahingehend interpretiert werden, dass die Finanzlage der Kommunen im Verhältnis zu jener der übrigen Gebietskörperschaften entspannt sei und daher mögliche Einnahmenverluste aufgrund der steuerpolitischen Aktivitäten der Bundesregierung vergleichsweise leicht verkraftet werden könnten. Vielmehr ist ein Vergleich der Haushaltssituation von Bund und Ländern auf der einen und Gemeinden auf der anderen Seite nicht ohne weiteres möglich, da für die Gemeinden nach dem kommunalen Haushaltsrecht besondere Verschuldungsgrenzen gelten.³ Zudem wird durch die alleinige Betrachtung des Finanzierungssaldos der Blick auf die erheblichen Unterschiede zwischen den Gemeinden verstellt. So ist z.B. der Finanzierungssaldo der Gemeinden in West- und Ostdeutschland 2000 insgesamt positiv, doch weisen vor allem die kreisfreien Städte in den neuen Ländern ebenso wie eine Mehrheit der Kommunen in Westdeutschland ein Finanzierungsdefizit auf (vgl. hierzu Deutscher Städte- und Gemeindebund 2001: 7 f.).

3. Darstellung und Auswirkungen der Steuerreform 2000

3.1 Die Reformmaßnahmen im Überblick

Von der Steuerreform 2000 sind die Gemeinden in mehrfacher Hinsicht betroffen. Im Folgenden werden die wichtigsten Änderungen kurz vorgestellt. Das Steuersenkungsgesetz (StSenkG)⁴ umfasst neben der Reform des Einkommensteuertarifs und der Neugestaltung der Unternehmensbesteuerung auch Maßnahmen zur Gegenfinanzierung, die sich auf die kommunalen Haushalte auswirken.

3 So dürfen die Kommunen Kredite nur unter relativ restriktiven Bedingungen aufnehmen, die Schuldentilgung muss aus den laufenden Einnahmen finanziert werden, und die Kommunalaufsicht fordert von Kommunen mit defizitären Verwaltungshaushalten verbindliche Strategien zum Abbau der Defizite. Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2000a: 6).

4 Zum Inhalt im Einzelnen siehe Gesetz zur Senkung der Steuersätze und zur Reform der Unternehmensbesteuerung (StSenkG) sowie Gesetz zur Ergänzung des Steuersenkungsgesetzes (StSenkErgG).

Die Reform des Einkommensteuertarifs vollzieht sich in mehreren Schritten. Zunächst wird die Tarifsenkung der zweiten Stufe (2002) des Steuerentlastungsgesetzes 1999/2000/2002 auf das Jahr 2001 vorgezogen. Dadurch sinkt der Eingangssteuersatz auf 19,9 Prozent im Jahr 2001, der Spitzensteuersatz wird auf 48,5 Prozent zurückgeführt, und der Grundfreibetrag steigt auf 14 093 DM. Im Jahr 2003 sinkt der Eingangssteuersatz weiter auf dann 17 Prozent und der Spitzensteuersatz auf 47 Prozent, während der Grundfreibetrag auf 14 525 DM angehoben wird. Für das Jahr 2005 plant die Bundesregierung einen Eingangssteuersatz von 15 Prozent und einen Spitzensteuersatz von 42 Prozent ab einem zu versteuernden Einkommen von 102 000 DM. Gleichzeitig will sie den Grundfreibetrag noch einmal auf 15 011 DM erhöhen. Die Kommunen werden an den Mindereinnahmen infolge der Tarifreform nach Maßgabe ihres Anteils am Einkommensteueraufkommen in Höhe von 15 Prozent beteiligt.

Die Reform der Unternehmensbesteuerung erstreckt sich zum einen auf die Besteuerung der Kapitalgesellschaften und Anteilseigner, zum anderen auf die Besteuerung der Personengesellschaften. Die bedeutendsten Änderungen im Körperschaftsteuerrecht sind die Abschaffung des Vollarrechnungsverfahrens zugunsten des so genannten Halbeinkünfteverfahrens sowie die zukünftige Steuerfreiheit von Veräußerungsgewinnen bei Kapitalgesellschaften. Mit dem Übergang zum Halbeinkünfteverfahren wird der Körperschaftsteuersatz auf einheitlich 25 Prozent gesenkt und die bislang bestehende Spreizung der Körperschaftsteuersätze für einbehaltene und ausgeschüttete Gewinne abgeschafft.⁵ Die Reform der Besteuerung der Personengesellschaften enthält neben der Senkung des Einkommensteuertarifs die Regelung, dass sich die tarifliche Einkommensteuer auf die gewerblichen Einkünfte um das 1,8-fache des Gewerbesteuermessbetrags ermäßigt. Die Bundesregierung beabsichtigt damit, einen Großteil der Unternehmen durch die Gewerbesteueranrechnung und den Betriebsausgabenabzug in vollem Umfang von der Gewerbesteuer zu entlasten.⁶

Zur Gegenfinanzierung wurden neben der Herabsetzung der Beteiligungsgrenze für wesentliche Beteiligungen einige Änderungen im Bereich der Abschreibungsregelungen vorgenommen. Der Abschreibungssatz der degressiven Abschreibung wurde von 30 Prozent auf 20 Prozent und der Abschreibungssatz für Betriebsge-

5 Die problematische Spreizung zwischen dem Spitzensteuersatz der Einkommensteuer und dem Steuersatz für einbehaltene Gewinne bleibt jedoch bestehen.

6 Ursprünglich war vorgesehen, dass die Personenunternehmen das Zweifache des Gewerbesteuermessbetrages von der Einkommensteuer abziehen dürfen. Diese Absicht wurde jedoch aufgegeben, um eine Überkompensation zu vermeiden. Zudem sollte den Personengesellschaften die Option eingeräumt werden, sich wie Kapitalgesellschaften besteuern zu lassen. Vgl. Bundesministerium der Finanzen (1999: 14 f.). Auf diese steuersystematisch unhaltbare Maßnahme wurde jedoch mit dem Hinweis auf die weitere Absenkung des Spitzensteuersatzes auf 42 Prozent verzichtet.

bäude von vier Prozent auf drei Prozent gesenkt. Zudem wurden die amtlichen Abschreibungstabellen an eine realitätsnähere Nutzungsdauer angepasst. Zu den Gegenfinanzierungsmaßnahmen gehört auch der Wegfall der Tarifiermäßigung bei gewerblichen Einkünften.⁷

Aufgrund der Änderungen der Abschreibungsregeln werden erhebliche Mehreinnahmen vor allem bei der Gewerbesteuer erwartet. Diese kommunalen Mehreinnahmen sollen durch die Anhebung der Gewerbesteuerumlage abgeschöpft werden. Die nachfolgende Tabelle 2 gibt einen Überblick über die steuerreformbedingten Veränderungen der Gewerbesteuerumlage für die Jahre 2001 bis 2006.

Tabelle 2: Die Entwicklung der Gewerbesteuerumlage 2000 bis 2006

Jahr	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Gesamtumlage			Vervielfältiger in Prozent				
Alte Länder	74	83	95	107	111	111	105
Neue Länder	45	54	66	78	82	82	76
Davon:							
Bund	19	24	30	36	38	38	35
Alte Länder	55	59	65	71	73	73	70
Neue Länder	26	30	36	42	44	44	41

Quelle: Gesetz zur Senkung der Steuersätze und zur Reform der Unternehmensbesteuerung.

In den Werten für die westdeutschen Länder ist die Erhöhung der Gewerbesteuerumlage zur Finanzierung des kommunalen Beitrags zum Fonds Deutsche Einheit nicht berücksichtigt.

3.2 Wirkungen auf die kommunalen Haushalte

Darstellung der finanziellen Auswirkungen⁸

Bei der Reform der Unternehmensbesteuerung geht das Bundesministerium der Finanzen davon aus, dass die Maßnahmen einschließlich der Gegenfinanzierung zu erheblichen Mehreinnahmen bei den Gemeinden führen werden. Den Einnahmenverlusten der Gemeinden, die vor allem durch die Steuerbefreiung von Veräußerungsgewinnen sowie durch die Ermäßigung der Einkommensteuer um den 1,8-fachen Gewerbesteuermessbetrag verursacht werden, stehen, so wird ver-

7 Danach unterlagen Einkünfte aus gewerblicher Tätigkeit mit 47 Prozent einem geringeren Spitzensteuersatz als Einkünfte aus den übrigen Einkunftsarten.

8 Vgl. dazu ausführlich Karrenberg (2000a: 218 ff.). Neuere Schätzungen über die finanziellen Auswirkungen der Steuerreform 2000, die auch die konjunkturelle Entwicklung berücksichtigen, liegen derzeit nicht vor.

mutet, erheblich größere Mehreinnahmen bei der Einkommen- und vor allem der Gewerbesteuer gegenüber. Sie sind insbesondere auf die Abschaffung der Tarifbegrenzung für gewerbliche Einkünfte sowie die Neuregelung der Abschreibungsmodalitäten zurückzuführen. Die bei den Gemeinden per Saldo eintretenden zusätzlichen Einnahmen sollen jedoch durch die Anhebung der Gewerbesteuerumlage zugunsten von Bund und Ländern wieder abgeschöpft werden.

Tabelle 3: Auswirkungen der Steuerreform 2000 auf die kommunalen Haushalte

Jahr	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	in Mrd. DM					
Reform der Unternehmensbesteuerung, Anpassung der Abschreibungstabellen	1,14	3,44	6,11	7,01	7,42	6,37
Veränderung der Gewerbesteuerumlage	-1,40	-3,52	-5,63	-6,50	-6,68	-5,76
Unternehmenssteuerreform insgesamt	-0,26	-0,08	0,48	0,51	0,74	0,62
Reform des Einkommensteuertarifs	-4,06	0,18	-1,97	-1,88	-6,70	-6,84
Steuersenkungsgesetz insgesamt	-4,31	0,10	-1,49	-1,37	-5,96	-6,23
Beschluss des Bundesrates	-0,15	-0,21	-0,30	-0,30	-0,93	-0,96
Mittelbare Mindereinnahmen	-3,85	-1,96	-2,76	-2,39	-5,29	-5,67
Kommunale Mindereinnahmen	-8,31	-2,07	-4,55	-4,06	-12,18	-12,86
Gesamtwirkungen des Steuersenkungsgesetzes	-45,39	-19,21	-29,34	-25,05	-62,76	-67,23
	in Prozent					
Kommunaler Anteil an den Gesamtwirkungen der Steuerreform	18,3	10,8	15,5	16,2	19,4	19,1

Quelle: Bundesministerium der Finanzen (2000b); Karrenberg (2000a: 220). Die mittelbaren Mindereinnahmen wurden auf Basis der Steuerverbundregelungen des Jahres 2000 in den einzelnen Ländern berechnet.

Während die Reform der Unternehmensbesteuerung über einen Zeitraum von sechs Jahren insgesamt eine leichte Entlastung bedeutet, führt die Absenkung des Einkommensteuertarifs zu erheblichen Steuerausfällen bei den Kommunen (vgl. Tabelle 3). Neben den unmittelbaren Mindereinnahmen beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer treten bei den Kommunen auch mittelbare Einnahmenverluste im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs auf. Nach Art. 106 Abs. 7 GG sind die Bundesländer verpflichtet, die Kommunen am Länderanteil aus dem Aufkommen der Verbundsteuern (Einkommensteuer, Umsatzsteuer, Körper-

schaftsteuer) zu beteiligen (obligatorischer Steuerverbund). Zudem können die Länder auch die Einnahmen aus den Landessteuern (z.B. Kraftfahrzeugsteuer, Gewerbesteuerumlage) oder aus dem Länderfinanzausgleich in den Steuerverbund einbeziehen (fakultativer Steuerverbund). Die Höhe der Beteiligungsquoten wird von den Bundesländern selbst festgelegt. Sie hängt in hohem Maße von der Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen, aber auch von der „Kommunalfreundlichkeit“ der jeweiligen Landesregierung ab.⁹

Im Fall eines Rückgangs des Einkommen- oder Körperschaftsteueraufkommens sinkt die für den Ausgleich zur Verfügung stehende Verbundmasse. Bei unveränderten Beteiligungsquoten führt dies zu geringeren Zuweisungen der Länder an die Kommunen. Da die Länder aller Wahrscheinlichkeit nach ihre Kommunen über den Steuerverbund an den reformbedingten Steuerausfällen beteiligen werden, sind neue Auseinandersetzungen zwischen diesen Gebietskörperschaften vorprogrammiert.

Beurteilung der finanziellen Auswirkungen

Im Gegensatz zu den ursprünglichen Befürchtungen der Gemeinden (vgl. dazu Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände 2000: 11) werden diese nach den Berechnungen des Bundesministeriums der Finanzen nicht überproportional an den Einnahmefällen beteiligt. Vielmehr entsprechen die direkten und indirekten Mindereinnahmen insbesondere in den Jahren 2005 und 2006 ungefähr dem bisherigen Anteil der Gemeinden am Steueraufkommen, der etwas unter 20 Prozent des Gesamtsteueraufkommens liegt. Auch die unmittelbaren Einnahmefälle bleiben in allen Jahren unterhalb des Anteils der Gemeinden in Höhe von 12,4 Prozent im Jahre 1999 (vgl. Karrenberg 2000a: 220). Die Kritik der Kommunen an den ursprünglichen Steuerplänen zeigte also Wirkung und wurde vom Gesetzgeber zum Teil berücksichtigt. Dennoch stehen die Gemeinden in den kommenden Jahren unter erheblichem Konsolidierungsdruck, der viele Kommunen an den Rand ihrer finanziellen Leistungskraft bringen wird.

Die fiskalischen Effekte stellen allerdings nicht das alleinige Kriterium für die Beurteilung der Reform dar. Vielmehr und vor allem ist zu fragen, ob der Anteil einer Gebietskörperschaft am Steueraufkommen überhaupt als geeigneter Maßstab für den Umfang einer Beteiligung an den steuerreformbedingten Mindereinnahmen

⁹ Im Jahr 2000 erhielten die Kommunen insgesamt 94,2 Milliarden DM an Zuweisungen. Davon entfielen auf die alten Länder 66,0 Milliarden DM und auf die neuen Länder 28,2 Milliarden DM. Mit der Steuerschwäche der ostdeutschen Kommunen korrespondiert ein sehr hoher Zuweisungsbedarf, der sich in einem Anteil von 56,5 Prozent an den gesamten Einnahmen widerspiegelt. In Westdeutschland finanzieren sich die Kommunen lediglich zu 27,8 Prozent über Zuweisungen. Vgl. Deutscher Städtetag (2001); eigene Berechnung.

angesehen werden kann. Ausgesprochen problematisch erscheint bei dieser Vorgehensweise die einseitige Orientierung an der Einnahmenseite. Unberücksichtigt bleiben damit die kommunalen Aufgaben, die zu einem erheblichen Teil fremdbestimmt und damit von den Gemeinden selbst nicht zu beeinflussen sind.¹⁰

Auch die Vorgehensweise bei der Erhöhung der Gewerbesteuerumlage verdient Kritik. Die unterstellten Mehreinnahmen der Kommunen beruhen lediglich auf Schätzungen, und es ist keineswegs sicher, dass sich für die Gemeinden tatsächlich ein Nullsummenspiel ergibt. Vielmehr besteht die Gefahr, dass die Mehreinnahmen nicht den vom Bundesministerium der Finanzen erwarteten Umfang erreichen. In diesem Zusammenhang ist zu bedenken, dass die Mehreinnahmen, die aus der zeitlichen Streckung der Abschreibungen resultieren, mittelfristig zurückgehen, da durch eine Verlängerung der Abschreibungsdauer lediglich eine Verschiebung der Besteuerung in die Zukunft erfolgt.¹¹ Dieser Nachholeffekt wird in den Berechnungen des Ministeriums nicht deutlich, da in den Schätzungen auch die unterstellten positiven Effekte der Steuerreform auf die Ausrüstungsinvestitionen enthalten sind. Damit hängen die ermittelten Entlastungswirkungen für die Kommunen in hohem Maße von der Entwicklung der Ausrüstungsinvestitionen in den kommenden Jahren ab, die sich im voraus jedoch kaum zuverlässig prognostizieren lässt.¹²

Vor diesem Hintergrund kann sich die jetzt festgelegte Erhöhung der Gewerbesteuerumlage zur Abschöpfung der erwarteten kommunalen Mehreinnahmen durchaus noch als problematisch erweisen. Es besteht die Gefahr, dass Bund und Länder weit mehr an Gewerbesteuer vereinnahmen, als dies durch die tatsächlichen Mehreinnahmen der Gemeinden gerechtfertigt erscheint. Damit ist vor allem dann zu rechnen, wenn von der Steuerreform nicht die unterstellten expansiven Impulse auf die konjunkturelle Entwicklung ausgehen. Insofern erscheint es nicht nachvollziehbar, dass die Höhe der Gewerbesteuerumlage bereits für die nächsten sechs Jahre verbindlich festgeschrieben wurde. Besser wäre es gewesen, die Umlage jährlich und im Nachhinein festzulegen und sie damit an der tatsächlichen Einnahmenentwicklung der Gemeinden zu orientieren. Auf diese Weise

10 Als weiteres Problem erweist sich in diesem Zusammenhang, dass der kommunale Steueranteil auch hebesatzabhängige Steuereinnahmen enthält. Da bei der Ermittlung des Gemeindeanteils am Steueraufkommen nicht mit einem „Nivellierungshebesatz“ operiert wird, gehen autonome Entscheidungen der Gemeinden in den vertikalen Finanzausgleich mit ein, obwohl sie dafür grundsätzlich keine Relevanz besitzen.

11 Mehreinnahmen in den ersten Jahren aufgrund der geringeren Abschreibungsmöglichkeiten stehen Mindereinnahmen in späteren Perioden wegen der dann höheren Abschreibungen gegenüber.

12 Vgl. Karrenberg/Münstermann (2000: 32 ff.). Aufgrund der im Jahr 2001 deutlich nachlassenden Konjunktur dürfte sich auch das Niveau der Ausrüstungsinvestitionen reduzieren. Damit sind weitere Mindereinnahmen der Kommunen vorprogrammiert.

hätte man den Eindruck vermeiden können, dass Bund und Länder die Lasten der Steuerreform auf die Kommunen verschieben wollen.

Des Weiteren ist zu berücksichtigen, dass Umlageerhöhung und Gegenfinanzierungseffekte sich nicht in jeder Gemeinde aufheben. Selbst bei insgesamt konstanten Einnahmen kommt es zu einer Umverteilung zwischen den Kommunen. Diese Verschiebungen sollen nach Ansicht des Bundesministeriums der Finanzen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs ausgeglichen werden (vgl. Bundesministerium der Finanzen 2000c: 9). Dagegen spricht zum einen, dass die für den Ausgleich zur Verfügung stehende Finanzmasse durch die Steuerreform reduziert wird. Zum anderen kann aufgrund der Systematik des kommunalen Finanzausgleichs nicht davon ausgegangen werden, dass alle Gemeinden in den Genuss einer Kompensation kommen (vgl. Kuhn 1997: 220).

Im kommunalen Finanzausgleich orientiert sich die Verteilung der Schlüsselmasse an der Differenz zwischen der Finanzkraft und dem Finanzbedarf einer Kommune. Kommunen, deren Finanzkraft ihren Finanzbedarf unterschreitet, sind zuweisungsberechtigt, während solche, deren Finanzkraft den Finanzbedarf übersteigt, keine Schlüsselzuweisungen erhalten.¹³ Im Vergleich zur Berechnung der Finanzkraft erweist sich die Bestimmung des Finanzbedarfs als wesentlich komplizierter. Eine originäre Ermittlung dieser Größe ist nicht möglich. Stattdessen operiert man mit Hilfsgrößen, wobei die Einwohnerzahl die mit Abstand größte Bedeutung besitzt. Der Finanzbedarf einer Kommune im Ausgleichsverfahren ergibt sich dabei aus der Multiplikation der (oftmals veredelten) Einwohnerzahl mit dem Grundbetrag, der so festgelegt wird, dass die gesamte zur Verfügung stehende Schlüsselmasse im kommunalen Finanzausgleich verteilt wird. Ein Rückgang der Verbundmasse führt bei konstanten Finanzausgleichsparametern zu einem niedrigeren Grundbetrag. Daher können einige bislang zuweisungsberechtigte Kommunen abundant werden. Sie erhalten damit ebenso wenig einen Ausgleich, wie die bereits vorher abundanten Gemeinden, die in jedem Fall zu den Verlierern der Reform zählen (vgl. Kuhn 1997: 221).

13 Sie können allerdings dennoch Empfänger spezieller Schlüsselzuweisungen sein. Diese werden z.B. auch zur Kompensation der Kosten der Auftragsverwaltung genutzt.

4. Beurteilung der Reformmaßnahmen

4.1 Anrechnung der Gewerbesteuer auf die Einkommensteuer

Kritik an der Teilanrechnung

Obwohl die Teilanrechnung der Gewerbesteuer auf die Einkommensteuer bei den Kommunen zunächst auf heftige Kritik stieß, haben diese ihren Widerstand gegen das Vorhaben aufgegeben. Dies geschah jedoch nicht aus Überzeugung, sondern vor dem Hintergrund der aus Sicht der Kommunen noch ungünstiger zu beurteilenden Alternativen zur Reform der Unternehmensbesteuerung (vgl. Karrenberg/Münstermann 2000: 30 ff.). Die verfassungsrechtlichen Bedenken gegenüber der Reformmaßnahme sind damit aber nicht ausgeräumt. Die Teilanrechnung führt zu einer Begünstigung von gewerblichen Gewinnen, wodurch das Gebot einer gleichmäßigen Belastung der verschiedenen Einkunftsarten verletzt wird (ebenda: 30 f.).

Auch unter steuersystematischen Gesichtspunkten erscheint der Reformvorschlag problematisch (vgl. Roland 2000: 94). Einer pauschalen oder vollen Anrechnung der Gewerbesteuer stehen prinzipiell die unterschiedlichen Ziele der Gewerbesteuer und der Einkommensteuer entgegen.¹⁴ Während die Gewerbesteuer an der objektiven Ertragskraft der Unternehmen anknüpft und einen Bezug zur kommunalen Infrastruktur herstellen will, orientiert sich die Einkommensteuer an der individuellen Leistungsfähigkeit der Steuerzahler ohne Rücksicht auf die Inanspruchnahme staatlicher Leistungen. Da die Anrechnung der Gewerbesteuer materiell genau genommen auf eine Beteiligung der Gemeinden an der Einkommensteuer hinausläuft¹⁵, muss zudem befürchtet werden, dass es im Zuge der Reform der Gewerbesteuer zu einer weiteren Ausweitung des allgemeinen Steuerverbundes kommen wird.

Bei der Teilanrechnung handelt es sich um den Versuch, für Personenunternehmen eine vergleichbare steuerliche Entlastung wie für Kapitalgesellschaften zu erreichen. Damit werden jedoch die aus finanzwissenschaftlicher Sicht äußerst fragwürdigen Regelungen im Bereich der Körperschaftsteuer Ausgangspunkt für weite-

14 Vgl. hierzu Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1988: 589). Steuersystematisch korrekt ist jedoch – gerade mit Blick auf den (angestrebten) Äquivalenzcharakter – der Abzug der Gewerbesteuer als Betriebsausgabe von der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer.

15 Vgl. Krause-Junk (1999: 337). Dieser Aspekt darf jedoch nicht überbewertet werden, da die Teilanrechnung auf Personenunternehmen begrenzt ist.

re problematische Maßnahmen im Bereich der Einkommen- bzw. der Gewerbesteuer.¹⁶

Reformansätze

Die Einführung der Teilanrechnung bedeutet eine weitere Schwächung der Gewerbesteuer als Gemeindesteuer (vgl. ausführlich Scherf 2000: 12 f.). Vor diesem Hintergrund erscheint eine Reform der kommunalen Unternehmensbesteuerung besonders dringlich. Als Alternativen kommen vor allem eine weitere Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer, die Gewährung eines kommunalen Hebesatzrechts bei der Einkommensteuer sowie die Einführung der kommunalen Wertschöpfungsteuer in Betracht.

Gegen eine weitere Erhöhung der Umsatzsteuerbeteiligung der Kommunen spricht, dass die Ausdehnung des Umsatzsteuerverbundes die Gewährung eines Hebesatzrechts nicht zulässt. Die Folge wäre eine weitere ökonomisch und politisch unerwünschte Aushöhlung der kommunalen Finanzautonomie. Dies stände im Widerspruch zu der Bestimmung des Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG, wonach die Gemeinden zur Gewährleistung der Selbstverwaltung über eine Steuerquelle verfügen müssen, die einen Bezug zur kommunalen Wirtschaftskraft aufweist und deren Aufkommen von den Gemeinden über den Hebesatz (in Grenzen) beeinflusst werden kann. Darüber hinaus erscheint eine weitere Intensivierung des Steuerverbundes zwischen Bund, Ländern und Kommunen vor dem Hintergrund der aktuellen Diskussion um eine Stärkung der Autonomie und Eigenständigkeit der einzelnen Staatsebenen als Anachronismus.

Auch die Einführung eines kommunalen Hebesatzrechts bei der Einkommensteuer kann als Ersatz für die Gewerbesteuer nicht überzeugen, da dadurch der Interessenausgleich zwischen den ortsansässigen Unternehmen und den Gemeinden nicht in hinreichendem Umfang hergestellt werden kann. Als Alternative bietet sich eigentlich nur die vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1982: 52 ff.) vorgeschlagene kommunale Wertschöpfungsteuer an. Sie erfüllt die Anforderungen an eine kommunale Unternehmenssteuer (vgl. z.B. Zimmermann/Postlep 1980: 248 ff.) wesentlich besser als die Gewerbesteuer. Ihre Implementierung dürfte sich nicht zuletzt positiv auf die Steuerkraft der ostdeutschen Kommunen auswirken.¹⁷

16 Vgl. zur Kritik an der Steuerreform auch Bareis (2000: 602 ff.); Homburg (2001: 8 ff.); Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2000: Z. 319 ff.).

17 Zur kommunalen Inzidenz einer solchen Reform siehe z.B. Junkernheinrich (1991) sowie Strauß (1988).

4.2 Erhöhung der Gewerbesteuerumlage

Aus kommunaler Sicht bildet neben der Teilanrechnung der Gewerbesteuer auf die Einkommensteuer die Erhöhung der Gewerbesteuerumlage ein grundsätzliches Problem der Steuerreform. Unabhängig von der korrekten Bemessung ihrer Höhe erscheint infolgedessen eine genauere Betrachtung der Umlage vor dem Hintergrund der kommunalen Kritik an diesem „Finanzausgleichsinstrument“ angebracht.

Die heutige Gewerbesteuerumlage

Die Gewerbesteuerumlage wurde im Zuge der Gemeindefinanzreform 1969 eingeführt, um die Einnahmehausfälle von Bund und Ländern, die sich aufgrund der Beteiligung der Gemeinden an der Einkommensteuer ergaben, zu kompensieren. Zudem sollte durch die Umlage das Übergewicht der Gewerbesteuer bei den kommunalen Steuereinnahmen reduziert werden.¹⁸ Ursprünglich war geplant, dass die Gewerbesteuerumlage mit der Reform der Gewerbesteuer entfallen sollte. Allerdings hat sie sich offensichtlich als „dauerhaftes Provisorium“ (Hidien 1999: 33) erwiesen. Mit einem Aufkommen von 10,2 Milliarden DM im Jahr 2000 schöpfte die Umlage rund ein Fünftel des gesamten Gewerbesteueraufkommens ab (vgl. Deutscher Städtetag 2001 sowie eigene Berechnung).

Zur Berechnung der Umlage wird das Ist-Aufkommen der Gewerbesteuer einer Gemeinde durch den gemeindespezifischen Gewerbesteuerhebesatz dividiert. Dadurch wird sichergestellt, dass die Hebesatzpolitik der Gemeinden keine Auswirkungen auf die Höhe der Umlage hat. Die ermittelte Größe, die dem Gewerbesteuermessbetrag entspricht, wird dann mit einem Vervielfältiger multipliziert, der sich aus der Summe von Bundes- und Landesvervielfältiger ergibt. Bis 1990 entfiel je die Hälfte des Umlageaufkommens auf Bund und Länder. Diese Übereinstimmung wurde jedoch im Zuge der deutschen Einheit aufgegeben, da die alten Länder die Gemeinden unter anderem über die Gewerbesteuerumlage an den Kosten der Deutschen Einheit beteiligten. Derzeit beträgt der Bundesvervielfältiger 24 Prozent. Der Landesvervielfältiger beläuft sich unter Berücksichtigung der Regelung zum Fonds „Deutsche Einheit“ in den alten Ländern auf 67 Prozent und in den neuen Ländern auf 30 Prozent (vgl. Karrenberg 2000b: 225).

18 Mit der Reduktion der finanziellen Bedeutung der Gewerbesteuer ist gleichzeitig ein horizontaler Finanzausgleichseffekt zwischen den Kommunen verbunden, da die erheblichen Unterschiede in den Bemessungsgrundlagen abgeschwächt werden (vgl. Zimmermann 1999: 184). Der Finanzausgleichseffekt bezieht sich jedoch auf absolute Größen; die relativen Positionen der Kommunen bleiben durch die Erhebung der Gewerbesteuerumlage unbeeinflusst. Zusätzliche horizontale Ausgleichseffekte ergeben sich durch die Einbeziehung der Gewerbesteuerumlage in die Verbundmasse des kommunalen Finanzausgleichs.

Probleme der Gewerbesteuerumlage

Mit dieser „Übergangslösung“ ist eine Vielzahl von Mängeln verbunden, die eine kritische Überprüfung der Umlage spätestens im Zuge einer Reform des Gemeindesteuersystems nahe legen. Die Steuerreform 2000 verstärkt dabei die im Folgenden erläuterten Probleme.

(1) Eine hohe Gewerbesteuerumlage führt zu einer Schwächung des mit der Gewerbesteuer verknüpften Interessenausgleichs zwischen den ortsansässigen Unternehmen und den Kommunen (vgl. Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände 2000: 6). Aufgrund des kräftigen Anstiegs des Vervielfältigers im Zuge der Steuerreform verbleibt den Kommunen vom Bruttoaufkommen der Steuer ein zunehmend geringerer Anteil. Bezogen auf den durchschnittlichen Hebesatz der Gewerbesteuer im Jahre 1998 in Höhe von 390 Prozent bedeutet z.B. die Anhebung des Vervielfältigers auf 105 Prozent im Jahr 2006, dass rund 27 Prozent der kommunalen Steuereinnahmen abgeschöpft werden. Die Gewerbesteuer wird damit ihrer Funktion als Gemeindesteuer, die sie ohnehin nur unzureichend erfüllt, immer weniger gerecht.

(2) Neben der geringen Transparenz der Regelung, die sich vor allem in der Schwierigkeit widerspiegelt, die Determinanten der Umlagenhöhe zu ermitteln, kann die Irreversibilität von einmal getroffenen Entscheidungen bemängelt werden. In diesem Zusammenhang ist insbesondere die Erhöhung der Gewerbesteuerumlage im Rahmen des Solidarpakts kritisch zu betrachten, denn sie fiel weit höher aus, als dies durch die tatsächliche Belastung der Länder zu rechtfertigen war (vgl. hierzu Karrenberg/Münstermann 1998a: 162 f.). Aufgrund der fiskalischen Interessen der Länder wurde trotz einer im Gesetz vorgesehenen Revisionsklausel bis heute keine Korrektur des Vervielfältigers vorgenommen.

(3) Häufige Veränderungen der Gewerbesteuerumlage stehen einer aus konjunktur- und wachstumspolitischer Sicht wünschenswerten Verstetigung der kommunalen Einnahmen entgegen. Dies ist angesichts der ohnehin ausgeprägten Gewinnabhängigkeit der Gewerbesteuereinnahmen und der damit verbundenen Aufkommensschwankungen besonders problematisch (vgl. Karrenberg/Münstermann 1998b: 445).

(4) Die Gewerbesteuerumlage ermöglicht dem Bund einen direkten Zugriff auf die kommunalen Finanzen, ohne dass die Gemeinden dies beeinflussen könnten. Durch die schrittweise Erhöhung wird die Gewerbesteuerumlage immer stärker zu einem unsystematischen Instrument des vertikalen Finanzausgleichs zwischen Bund, Ländern und Kommunen. Hidien nennt sie daher zu Recht ein „negatives Musterbeispiel für (provisorische) Kompromisslösungen im Finanzrecht und die unnötige Vielfalt sich gegenseitig aufhebender Finanzströme im Bundesstaat“ (Hidien 1999: 33).

Die Rolle der Gewerbesteuerumlage im vertikalen Finanzausgleich

Im Rahmen des vertikalen Finanzausgleichs geht es um die Frage, wie die Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen auf die verschiedenen Ebenen des Staates aufgeteilt werden sollen (vgl. dazu ausführlich Peffekoven 1980: 608 ff.). Die konkrete Verteilung auf Bund, Länder und Gemeinden ergibt sich dabei aus den Vorschriften des Grundgesetzes.¹⁹ Bei der Einnahmenverteilung müssen allen Ebenen ausreichende Finanzmittel zur Verfügung gestellt werden, damit sie die aus der Aufgabenwahrnehmung resultierenden Ausgaben bestreiten können.

Das Grundgesetz sieht für einige Steuerquellen (wie z.B. die Mineralölsteuer) vor, dass diese nach dem Trennsystem den verschiedenen staatlichen Ebenen zugeordnet werden. Am Aufkommen der quantitativ bedeutendsten Steuern sind jedoch im Rahmen des Steuerverbundes Bund, Länder und Gemeinden beteiligt. Eine besondere Rolle kommt dabei der Mehrwertsteuer zu, die das bewegliche Scharnier in der Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern darstellt. Mit Hilfe dieses flexiblen Elements sollen Verschiebungen im Finanzbedarf zwischen den beiden Gebietskörperschaftsebenen ausgeglichen werden, wobei der Finanzbedarf der Kommunen, die staatsorganisatorisch als Bestandteil der Länder behandelt werden, bei dem Finanzbedarf der Länder berücksichtigt werden soll.²⁰

Mit der Umsatzsteuerverteilung nennt das Grundgesetz das Instrument, mit dem auf Belastungverschiebungen zwischen den Gebietskörperschaftsebenen, wie sie z.B. infolge der Steuerreform auftreten, reagiert werden soll. Es stellt sich daher die Frage, warum zur Abschöpfung der erwarteten kommunalen Mehreinnahmen bei der Gewerbesteuer nicht auf die Umsatzsteuerverteilung zurückgegriffen und stattdessen die Gewerbesteuerumlage eingesetzt wurde.²¹

19 Die Aufgaben von Bund und Ländern richten sich nach den Vorschriften der Art. 70 ff. GG sowie Art. 83 ff. GG. Der Aufgabenbereich der Kommunen ergibt sich im Wesentlichen aus Art. 28 Abs. II GG und dem darin enthaltenen Recht der kommunalen Selbstverwaltung. Die Verteilung der Einnahmen- und Ausgabenverantwortung regelt die Finanzverfassung. Eine herausgehobene Rolle spielen dabei Art. 104a Abs. 1 GG, in dem das Konnexitätsprinzip zum Ausdruck kommt, und Art. 106 GG, der die Steuerverteilung regelt.

20 Die Begründung liegt in der vom Grundgesetz vorgesehenen Zweistufigkeit des Staatsaufbaus. Zwischen Bund und Kommunen dürfen daher auch keine direkten Finanzbeziehungen bestehen, da andernfalls die Organisationshoheit der Länder nicht gewahrt wäre (vgl. Hennecke 1998: 64).

21 Eine denkbare Alternative hätte darin bestanden, dem Bund einen höheren Umsatzsteueranteil zuzuweisen. Die Länder hätten die daraus resultierenden Mindereinnahmen über eine Reduktion der Finanzausgleichsmasse kompensieren können. Problematisch sind allerdings die damit einhergehenden interkommunalen Verteilungswirkungen. Von einer solchen Maßnahme betroffen wären vor allem die finanzschwachen Kommunen sowie Kommunen, deren Einkommensteueranteil im Vergleich zum Gewerbesteueraufkommen eine große Rolle spielt. Der letztgenannte Aspekt muss jedoch relativiert werden, da mit Ausnahme von Bayern und Nordrhein-Westfalen in allen westdeutschen Ländern die einkommensteuerstarken Gemein-

Für die gewählte Vorgehensweise lassen sich im Wesentlichen zwei Gründe anführen. Zum einen fallen die erwarteten Mehreinnahmen vor allem bei der Gewerbesteuer an. Es liegt daher nahe, diese zusätzlichen Finanzmittel an ihrem Entstehungsort abzuschöpfen. Zum anderen besteht die Gefahr, dass es zwischen Bund und Ländern bei einer Neufestsetzung der Umsatzsteueranteile zu heftigen Konflikten kommt, wofür eine Vielzahl von Streitigkeiten – z.B. im Rahmen der Solidarpaktverhandlungen 1993 – ein deutlicher Beleg ist. Der Rückgriff auf die Gewerbesteuerumlage erfolgt vor diesem Hintergrund mit dem Ziel, neue Auseinandersetzungen zwischen Bund und Ländern zu vermeiden. Damit sprechen für die getroffene Regelung, die in erheblichem Maße zur weiteren Intransparenz des vertikalen Finanzausgleichsverfahrens beiträgt, vor allem politökonomische Argumente.

Das Problem der Gewerbesteuerumlage hätte im Zuge der Steuerreform durchaus eleganter gelöst werden können. Durch einen völligen Verzicht von Bund und Ländern auf die Gewerbesteuerumlage wären eine Senkung der Gewerbesteuerhebesätze und damit verbunden eine Entlastung der Unternehmen in Höhe von mehr als zehn Milliarden DM möglich gewesen. Problematisch erscheint bei einer solchen Vorgehensweise allenfalls das Fehlen einer Garantie dafür, dass die Kommunen ihre Entlastung in vollem Umfang an die Unternehmen weitergeben. Der Standortwettbewerb zwischen den Gemeinden sowie die Möglichkeit von verbindlichen Absprachen unter den beteiligten Gebietskörperschaften relativieren jedoch dieses Argument.

4.3 Aushöhlung der kommunalen Finanzautonomie

Die massiven steuerreformbedingten Einnahmenverluste der Kommunen machen erneut die große Bedeutung der zentralstaatlichen Gesetzgebung für die kommunalen Finanzen deutlich. Die Abhängigkeit der kommunalen Ebene beschränkt sich dabei nicht nur auf die Einnahmenseite, sondern ist, wie die Beispiele Kindergarten oder Sozialhilfe zeigen, ebenso auf der Aufgabenseite anzutreffen. Besonderes Gewicht erhält dieser Sachverhalt aufgrund des Fehlens einer direkten kommunalen Beteiligung am staatlichen Entscheidungsprozess; letztere Tatsache steht im Übrigen in einem denkwürdigen Widerspruch zur relativ starken grundgesetzlichen Stellung der Kommunen im Verwaltungsaufbau der Bundesrepublik Deutschland. Als organisatorischer Bestandteil der Länder sollen die Interessen der Kommunen von den Bundesländern vertreten werden, die jedoch oftmals andere Ziele als die kommunale Ebene verfolgen und sich, wie die Beispiele Gewer-

den von der Finanzierung des kommunalen Beitrages zur Deutschen Einheit über die erhöhte Gewerbesteuerumlage profitieren (vgl. Münstermann 1999: 165 ff.).

besteuerungumlage oder die Streitigkeiten im kommunalen Finanzausgleich zeigen, nicht immer wie ein Anwalt kommunaler Interessen verhalten.

Zur Lösung dieses Problems bietet sich an erster Stelle eine verstärkte Berücksichtigung des Konnexitätsprinzips im vertikalen Finanzausgleich zwischen Bund, Ländern und Gemeinden an. Das Prinzip fordert, dass Entscheidungsträger und Kostenträger einer staatlichen Maßnahme übereinstimmen müssen. Der Sachverständigenrat führt hierzu aus: „Wer für eine Gesetzgebung zuständig ist, sollte auch die daraus resultierenden Ausgaben übernehmen. [...] Nur dadurch können Verantwortlichkeiten geregelt und Kontrolle über den sparsamen und wirtschaftlichen Einsatz öffentlichen Geldes erreicht werden“ (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 1997: Z. 349). Das Konnexitätsprinzip bedeutet für die Kommunen, dass sie für die aus der Wahrnehmung von fremdbestimmten Aufgaben resultierenden Kosten vollständig entschädigt werden.²²

Die bereits seit einiger Zeit erhobene Forderung nach einer stärkeren Berücksichtigung des Konnexitätsgrundsatzes gewinnt durch die Steuerreform an Bedeutung. Die Kommunen sehen sich einem unveränderten und zum Großteil fremdbestimmten Aufgabenbereich bei gesunkenen Einnahmen gegenüber. In der Praxis ist die Umsetzung des Prinzips jedoch mit einigen Schwierigkeiten verbunden. So lässt sich z.B. in Bereichen, in denen die Kommunen über einen Ermessensspielraum bei der staatlichen Aufgabenerfüllung verfügen, oftmals nicht genau zwischen den Kosten trennen, die durch die Aufgabenwahrnehmung verursacht werden, und jenen, die durch die Ausnutzung des Ermessensspielraums entstehen (vgl. Geske 1998: 559 f.).

Einen weiteren Ansatzpunkt zur Stärkung der kommunalen Finanzen stellt die Erhöhung der Einnahmenautonomie dar, wobei hier besonders die Einkommenssteuer ins Blickfeld rückt²³, bei der bisher eine direkte Beeinflussung des Steueraufkommens durch die Kommunen nicht möglich ist.²⁴ Es erscheint daher erwägenswert, den Gemeinden ein (begrenztes) Zuschlagsrecht zur Einkommensteuer

22 Vgl. zu dieser Problematik z.B. Mückl (1999: 841 ff.); Kirchhof (1997: 45 ff.); Wimmer (1996: 678 ff.). Am Beispiel der Sozialhilfe wird deutlich, dass die Kommunen durch eine verstärkte Anwendung des Konnexitätsprinzips zumindest mittelfristig erheblich entlastet werden könnten. Vgl. Junkernheinrich/Notheis (1996: 52 ff.).

23 Prinzipiell ist es zudem möglich, die Finanzsituation der Gemeinden über eine Verstärkung des kommunalen Finanzausgleichs zu verbessern. Unabhängig von den Durchsetzungsschwierigkeiten einer solchen Lösung – die Länder werden aufgrund ihrer ebenfalls schlechten Finanzlage kaum bereit sein, die Verbundmasse im kommunalen Finanzausgleich zu erhöhen – ist eine stärkere Gewichtung der Zuweisungen im Vergleich zu den Steuereinnahmen auch aus Autonomiegesichtspunkten abzulehnen.

24 Indirekt kann die Gemeinde versuchen, durch die Ansiedlung neuer Einwohner ihre Einkommensteuereinnahmen zu erhöhen.

einzuräumen, wie es das Grundgesetz in Art. 106 Abs. 5 GG vorsieht.²⁵ Ein Zuschlagsrecht bietet unter anderem die Möglichkeit, auf staatlich verursachte Einnahmeherausfälle bei der Einkommensteuer zu reagieren und diese in gewissem Umfang auszugleichen. Jedoch besteht in diesem Fall die Gefahr einer Zweckentfremdung. „Ein kommunales Hebesatz- oder Zuschlagsrecht wäre vielleicht geeignet, die Flexibilität und damit die Reaktionsmöglichkeiten der Gemeinden zu verbessern, doch besteht die Hauptfunktion einer solchen Lösung nicht darin, anderweitig verursachte Haushaltsprobleme zu kompensieren, sondern die Abstimmung zwischen Bürgerpräferenzen und kommunalem Leistungsangebot zu verbessern“.²⁶

5. Fazit

Die Steuerreform 2000 wird bei den Kommunen zu erheblichen Mindereinnahmen führen, die sich noch verstärken können, wenn die Schätzungen des Bundesministeriums der Finanzen, beispielsweise aufgrund einer ungünstigeren konjunkturellen Entwicklung, nicht in dem erwarteten Ausmaß eintreffen. Vor dem Hintergrund der Konsolidierungsanstrengungen der vergangenen Jahre wird die kommunale Ebene vor eine nur schwer lösbare Aufgabe gestellt.

Die Beurteilung der einzelnen Reformmaßnahmen fällt ausgesprochen kritisch aus. Insbesondere die Anrechnung des 1,8-fachen Gewerbesteuermessbetrages auf die Einkommensteuerschuld kann aus finanzwissenschaftlicher Sicht nicht überzeugen. Diese unsystematische Kompensationslösung für Personenunternehmen schwächt die Gewerbesteuer, lässt ihre weitere Berechtigung als Gemeindesteuer zweifelhaft erscheinen und legt einen Ersatz durch eine kommunale Wertschöpfungsteuer nahe. Auch die Erhöhung der Gewerbesteuerumlage erscheint aufgrund der Schätzrisiken problematisch. Generell muss man fragen, welche sinnvolle Funktion diese mit vielen Mängeln behaftete Umlage im föderalen Finanzsystem überhaupt spielen kann. Dass sich die Gemeinden nicht stärker für die Ab-

25 Vgl. hierzu im Einzelnen Hansmeyer/Zimmermann (1993: 221 ff.); Beland (1998: 104 ff.); Scherf (2000: 34 ff.). Andere Formen einer alternativen gemeindlichen Einkommensbesteuerung, wie z.B. eine gesonderte gemeindliche Einkommensteuer oder eine vereinfachte, bürgerbezogene Steuer, haben demgegenüber nur geringe Realisierungschancen. Vgl. hierzu Hansmeyer/Zimmermann (1993: 228 f.).

26 Scherf (2000: 37). Allerdings dürfen die positiven Eigenschaften eines gemeindlichen Hebesatzrechts bei der Einkommensteuer nicht darüber hinwegtäuschen, dass mit einer Einführung erhebliche Probleme verbunden sind. So verursacht allein die Steuerreform aufgrund der Vielzahl von Änderungen bei der Finanzverwaltung einen erheblichen Mehraufwand. Die zusätzliche Implementierung des Hebesatzrechts wäre mit weiterem Aufwand verbunden, der die Finanzverwaltung leicht überfordern kann. Zudem ist auch mit einer erheblichen Skepsis der Gemeindevertreter gegenüber einem Zuschlagsrecht zu rechnen.

schaffung der Gewerbesteuerumlage einsetzen, kann wohl nur mit der Wahrung des finanziellen Interesses des Bundes und der Länder an der Gewerbesteuer und damit an deren Fortbestand erklärt werden.

Die Steuerreform macht erneut die extreme Abhängigkeit der Kommunen von zentralstaatlichen Entscheidungen deutlich. Vor diesem Hintergrund erscheint eine Erhöhung der kommunalen Finanzautonomie angezeigt. Neben der Stärkung des Konnexitätsprinzips könnte die finanzielle Autonomie der Gemeinden durch ein Hebesatzrecht bei der Einkommensteuer spürbar verbessert werden. Eine solche Maßnahme ließe sich jedoch nicht kurzfristig realisieren, sondern müsste Bestandteil einer dringend notwendigen, umfassenden Reform des Gemeindesteuersystems sein.

Literatur

- Bareis, Peter (2000), Die Steuerreform 2000 – ein Jahrtausendwerk?, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium (WiSt), Heft 11, S. 602 ff.
- Beland, Ulrike (1998), Eine eigene Einkommensteuer für die Gemeinden und das Problem des Wanderungswettbewerbs, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, Band I/1998, S. 104 ff.
- Bundesministerium der Finanzen (2000a), Entwicklung der Kommunalfinanzen in den Ländern 1992 bis 1999, Berlin.
- Bundesministerium der Finanzen (2000b), Finanzielle Auswirkungen des Gesetzes zur Senkung der Steuersätze und zur Reform der Unternehmensbesteuerung sowie der Entschließung des Bundesrates vom 14. Juli 2000 (StSenkG), www.bundesfinanzministerium.de/infos/auswisteu.pdf (12.11.2000).
- Bundesministerium der Finanzen (2000c), Bundespolitik und Kommunalfinanzen, Berlin.
- Bundesministerium der Finanzen (1999), Steuerreform 2000. Steuern senken – Wachstum stärken – Arbeitslosigkeit bekämpfen, Berlin.
- Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (2000), Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Senkung der Steuersätze und zur Reform der Unternehmensbesteuerung, Köln.
- Deutscher Städte- und Gemeindebund (2001), DStGB-Analyse zu Kommunalfinanzen 2000, Berlin (DStGB Dokumentation 19).
- Deutscher Städtetag (2001), Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden (GV) in Deutschland 1991 bis 2001, unveröffentlichte Daten, Köln.
- Deutscher Städtetag (2000), Steuerreform: Bund und Länder sollten nun Entlastung der Städte prüfen, <http://www.staedtetag.de/php/print.html?/10/Schwerpunkt/artikel/29/index.html> (24.08.2000).
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (2000), Unternehmenssteuerreform – Einstieg in die duale Einkommensteuer?, in DIW-Wochenbericht, Heft 11/2000, S. 139 ff.
- Gesetz zur Ergänzung des Steuersenkungsgesetzes (StSenkErgG), Bundesgesetzblatt, Teil 1, Nr. 57, S. 1812 ff.

- Gesetz zur Senkung der Steuersätze und zur Reform der Unternehmensbesteuerung (StSenkG), Bundesgesetzblatt, Teil 1, Nr. 46, S. 1433 ff.
- Geske, Otto-Erich (1998), Eine neue Finanzverfassung zur Wiederherstellung eines strikten Konnexitätsprinzips?, in: Wirtschaftsdienst, Heft 9, S. 556 ff.
- Hansmeyer, Karl-Heinrich/Zimmermann, Horst (1993), Möglichkeiten der Einführung eines Hebesatzrechts beim gemeindlichen Einkommensteueranteil, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, Band II/1993, S. 221 ff.
- Henneke, Hans-Günter (1998), Die Kommunen in der Finanzverfassung des Bundes und der Länder, Darstellung, Wiesbaden.
- Hidien, Jürgen W. (1999), Erläuterungen zum Gesetz zur Neuordnung der Gemeindefinanzen (Gemeindefinanzenreformgesetz), Das Deutsche Bundesrecht, 836. Lieferung (Nov. 1999), S. 9 ff.
- Homburg, Stefan (2001), Die Unternehmenssteuerreform 2001 aus Sicht der Wissenschaft, in: Steuerberatung, Nr. 1, S. 8 ff.
- Junkernheinrich, Martin (1991), Reform des Gemeindesteuersystems. Band 1: Analyseergebnisse, Berlin.
- Junkernheinrich, Martin/Notheis, Thomas (1996), Bausteine einer Gemeindefinanzenreform: Gewerbesteuer und Sozialhilfe, Halle.
- Karrenberg, Hanns (2000a), Das verabschiedete Steuersenkungsgesetz und seine Auswirkungen auf die Kommunal финанzen, in: Zeitschrift für Kommunal финанzen, Nr. 10, S. 218 ff.
- Karrenberg, Hanns (2000b), Neue Steuerschätzungen für 2000 und 2001, in: Kommunale Steuerzeitschrift, Zeitschrift für das gesamte Gemeindeabgabewesen, Heft 12, S. 221 ff.
- Karrenberg, Hanns/Münstermann, Engelbert (2000), Gemeindefinanzenbericht 2000. Städte im Griff von EU, Bund und Ländern, in: der städtetag, Heft 4, S. 4 ff.
- Karrenberg, Hanns/Münstermann, Engelbert (1998a), Gemeindefinanzenbericht 1998. Städtische Finanzen '98 – Im Zeichen des Steuerverfalls, in: der städtetag, Heft 3, S. 143 ff.
- Karrenberg, Hanns/Münstermann, Engelbert (1998b), Kommunale Finanzen, in: Wollmann, Hellmut/Roth, Roland (Hrsg.), Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, Bonn, S. 437 ff.
- Kirchhof, Ferdinand (1997), Wer bestellt, bezahlt – das Konnexitätsprinzip zwischen Bund, Ländern und Kommunen, in: Deutscher Städtetag (Hrsg.): Gelebte Demokratie. Festschrift für Manfred Rommel, Stuttgart, S. 45 ff.
- Kuhn, Thomas (1997), Der kommunale Finanzausgleich – Argumente für eine Reform, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, Band II/1997, S. 211 ff.
- Krause-Junk, Gerold (1999), Zwischen Dividendenfreistellung und klassischem System: Halbheit als Steuerprinzip, in: Wirtschaftsdienst, Heft VI, S. 335 ff.
- Mücl, Stefan (1999), Kommunale Selbstverwaltung und aufgabengerechte Finanzausstattung, in: Die Öffentliche Verwaltung, Heft 20, S. 841 ff.
- Münstermann, Engelbert (1999), Räumliche Verteilung der kommunalen Finanzierungsbeiträge zur deutschen Einheit, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), Fiskalische Krise: Räumliche Ausprägung, Wirkungen und Reaktionen, Hannover, S. 155 ff. (Forschungs- und Sitzungsbericht 209).

- Peffekoven, Rolf (2000), Nach wie vor: Konzeptionelle Unterschiede bei den Plänen für eine Steuerreform, in: Wirtschaftsdienst, Heft II, S. 80 ff.
- Peffekoven, Rolf (1980), Finanzausgleich I: Wirtschaftstheoretische Grundlagen, in: Albers, Willi und andere (Hrsg.), Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Band 2, Stuttgart u.a., S. 608 ff.
- Roland, Frank (2000), Gewerbesteuer – Ein Problem bei der Reform der Unternehmensbesteuerung, in: Wirtschaftsdienst, Heft II, S. 90 ff.
- Rosen, Rüdiger von (1999), Reform der Dividendenbesteuerung und ihre Folgen für die Aktienkultur, in: Wirtschaftsdienst, Heft XI, S. 653 ff.
- Scherf, Wolfgang (2000), Perspektiven der kommunalen Besteuerung, Manuskript für die 43. Tagung des Finanzwissenschaftlichen Ausschusses des Vereins für Socialpolitik, Gießen, <http://www.uni-giessen.de/VWL-II/download/sem/01/Konstanz.PDF> (07.03.2001).
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2000), Jahresgutachten 2000/2001, Berlin.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1997), Jahresgutachten 1997/98, Berlin.
- Strauß, Wolfgang (1988), Ökonomische Wirkungen einer Substitution der Gewerbesteuer (Realsteuern) durch die Wertschöpfungsteuer, Frankfurt/Main.
- Wimmer, Raimund (1996), Wieviel Geld schulden die Länder den Kommunen? Zur Höhe der Finanzausgleichssätze in den Länderhaushalten, in: der städtetag, Heft 10, S. 678 ff.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1988), Stellungnahme zu Absichtserklärungen über eine Steuerreform in der Wahlperiode des Deutschen Bundestages vom 14.02.1987, in: Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Gutachten und Stellungnahmen 1974–1987, Tübingen.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1982), Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 31, Bonn.
- Zimmermann, Horst (1999), Kommunal финанzen. Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft, Baden-Baden.
- Zimmermann, Horst/Postlep, Rolf-Dieter (1980), Beurteilungsmaßstäbe für Gemeindesteuern, in: Wirtschaftsdienst, Heft V, S. 248 ff.

Uwe-Jens Walther über

Bedrohte Stadtgesellschaft. Soziale Desintegrationsprozesse und ethnisch-kulturelle Konfliktkonstellationen

Hrsg. von Wilhelm Heitmeyer und Reimund Anhut, Juventa Verlag, Weinheim und München 2000, 600 Seiten, DM 78,- (Reihe Konflikt- und Gewaltforschung).

Für einige Stadtteile in Deutschland werden die Zeichen auf Sturm gestellt. Der Gesamtverband der Wohnungswirtschaft sieht in manchen Großwohnsiedlungen *überforderte Nachbarschaften*. Bei der politischen Sorge um Spaltungen im sozialräumlichen Gefüge unserer Städte sind immer auch entfernte Zustände in den US-amerikanischen, britischen und französischen Städten im Blick – Zustände, die in offene, gewaltförmigen Konflikte münden. Dass es diese Zustände in Deutschland so *nicht* gibt, hat sicherlich mit dem bisher hohen Niveau wohlfahrtstaatlicher Transfers an Personen und an Wohnraum, mit dessen disperser Verteilung in den Städten und mit dem niedrigeren Niveau der Segregation zu tun. Dass es sie in Deutschland so *noch nicht* gebe, also doch bald geben *könnte*, ist die zentrale Vermutung dieser Untersuchung. Sie entstand in einem größeren Forschungsteam unter Leitung des Bielefelder Konfliktforschers Wilhelm Heitmeyer. Die damit verbundene Annahme, es gäbe eine Wirkungslinie, die von den objektiven Tendenzen einer Desintegration direkt in die Erhöhung der Konflikte führte, stellt sie damit auf den Prüfstand.

Die Herausgeber dieser umfangreichen Untersuchung gehen der Verschärfungsvermutung nach, dass eine zunehmende Desintegration auf Arbeits- und Wohnungsmärkten in ein steigendes Konfliktniveau führen könnte. Münden die „schwindenden Systemvoraussetzungen“ der Integration in zunehmende Feindseligkeiten, wenn sie mit anderen „sozialbedingten“ Voraussetzungen zusammentreffen (wachsende Abstände zwischen Lebenslagen, Fehlen öffentlicher Orte für die Auseinandersetzung der verschiedenen Sozialmilieus und ethnischen Gruppen)? Die Studie wählt die zahlenmäßig stärkste Zuwanderergruppe aus der Türkei. Im Mittelpunkt der Studie steht die „wechselseitige Interaktion der deutsch-türkischen Bevölkerungsgruppen“. Sie fragt „nach den Auswirkungen gesellschaftlicher Desintegrationsprozesse auf die Integration von Teilen der Mehrheit und von Minderheiten: welche Konfliktpotenziale existieren und mit welchen Konflikten wird zukünftig zu rechnen sein?“. Nach den überforderten Nachbarschaften nun also die bedrohte Stadtgesellschaft?

Beispiele dafür, wie die „systembedingten“ über die „sozialbedingten“ problematischen Zustände zu einem höheren Konfliktpotenzial in den Quartieren oder gar den Städten insgesamt führen, finden sich im Buch wenige – weniger, als dessen Ausgangsvermutung nahelegt. Heitmeyer, Anhut und ihre lokalen Forschungsteams zeigen vielmehr, dass solch „einfache Deutungen weder zutreffen noch weiterhelfen“. Sie fördern eine Fülle von Einsichten aus Analysen in drei nordrhein-westfälischen Städten zutage, welche die einfache Gleichung, mehr Problemdruck erzeuge mehr Konfliktpotenzial, zwar nicht grundsätzlich revidiert, aber doch erheblich differenziert.

Ansatz, Vorgehen und Ergebnisse der Studie stehen also in einem fruchtbaren Kontrast zu den Ausgangsvermutungen und antizipierten Verschärfungspfaden. Die Frage nach der Desintegration und Konflikten wird in „stadtspezifischer Verdichtung und Differenzierung“ gestellt: „Welche Anforderungen an Konfliktfähigkeit ... resultieren daraus – und zwar insbesondere auch in denjenigen Sozialräumen, in denen der Problemdruck kumuliert?“ (13) Als Gebietskulissen wurden deswegen mit Duisburg, Wuppertal und Münster drei Städte und Stadtteile mit steigenden, stagnierenden oder stabilen Problemen (nach ökonomischen Parametern und ethnischer Zusammensetzung) ausgewählt. Es handelt sich mithin um den Versuch einer systematischen Variation der städtischen Kontexte. Die Fallstudien vertiefen die Fragestellung in einzelnen „lokalen Arenen“ wie Sportvereinen, Schule, Wohnumfeld und Straßenraum, lokaler Politik und politischen wie religiösen Vereinigungen. Theoretisch gehen die Herausgeber von einem „mehrdimensionalen Integrations-Desintegrationsansatz“ aus. Er unterstellt die Notwendigkeit einer mehrfachen Integration, d.h. den „Zugang zu Funktionssystemen, die Teilnahme an öffentlichen Angelegenheiten und die ... Möglichkeiten zur Vergemeinschaftung“. Die Gesamtstudie nutzt einen Methodenmix von quantitativen und qualitativen Methoden wie Bürger- und Schülerbefragung und teilnehmende Beobachtung.

600 Seiten dürften die wenigsten zur Lektüre einladen. Auch die Übungen akademischer Rigorosität, die vom theoretischen Ansatz über die empirischen Ergebnisse zum Gesamtfazit den Hintergrund eines Forschungsauftrags in einem größeren Forschungsverbund („Zukünfte in Stadtregionen“) erkennen lassen, tun das Ihrige. Es handelt sich in der Tat weniger um einen Reader mit Einzelbeiträgen, vielmehr um ein umfassendes Forschungsprojekt mit vielen Einzelbausteinen. Diese können – und sollten vielleicht sogar – in eigenem Recht gelesen werden. Die Beiträge handeln von Konfliktkonstellationen in der Schule, bei Jugendlichen, im organisierten Sport, im Wohnviertel oder aus der Perspektive der Polizei. Besonders anregend liest sich die vom Mitherausgeber Reimund Anhut gezeichnete Skizze einer „lokalen Politischen Deutungskultur“ (Rohe), in der Situationen interpretiert und im Zusammenhang mit Handlungszielen definiert werden. Wer

nach einer Zusammenschau der Ergebnisse sucht, wird mit der sehr instruktiven Gesamtdiskussion im letzten Teil bestens bedient.

Welchen Lektüreausschnitt man auch wählt: Die Ergebnisse fallen in den einzelnen „Arenen“ und Themen, die von den Forschungsteams untersucht wurden, unterschiedlich aus. Gelingende Integration, so der Gesamteindruck, setzt primär Einschluss in Arbeits- und Wohnungsmärkte voraus, aber eben auch in Schulen und Vereinen, in Lokalpolitik und im alltäglichen Umgang miteinander auf Spiel- und Marktplätzen. Um zu zeigen, wie vielfältig die Facetten der Integration/Desintegration sind, ist die Studie methodisch gut gerüstet. Aus der Fülle des Materials sei hier auf eine Positivauswahl zu den Themen „Schule“ und „Sozialraum/Wohnumfeld“ verwiesen: Konflikte in den Schulen stellten sich keinesfalls als bloßes „Echo des Stadtteils“ heraus; sie seien „mehr abhängig vom schulischen Mikroklima als vom umgebenden Sozialraum (...). Schüler unterschiedlicher Herkunft werden sich ... immer ähnlicher“. Der Klassenverband sei deswegen „als wichtige und beeinflussbare Determinante schulischen Integrationsklimas zu begreifen“ (553). Wo im Vergleich der Städte untereinander noch eine lineare Beziehung zwischen ihrer Problembelastung und ihren ethnischen Konflikten nachweisbar ist, wird diese lineare Beziehung nur eine unter anderen Konstellationen („städtischen Entwicklungspfad“), wenn man innerstädtische Vergleiche der Gebiete unternimmt. Solche Ergebnisse geben Anlass zur Hoffnung, dass es „auf lokaler Ebene vorhandene und aktivierbare Faktoren“ gibt (561), an die eine Politik der sozialorientierten Stadtentwicklung anknüpfen kann. Deren Aktivierbarkeit ist allerdings, argumentieren die Herausgeber eindrucklich, an „Zeitfenster“ gebunden – es gibt Gebiete, bei denen die Politikprogramme auch zu spät kommen können.

Angesichts dieser Ergebnisse sehen die Autoren insgesamt eher „fragile Verhältnisse (...), durch Mehrheitsgesellschaft, die herrschende Rolle bzw. das Verhalten der ökonomischen und medialen Eliten wesentlich dominiert“ (562). Das Gesamtfazit ist die *potenziell* bedrohte Stadtgesellschaft: „Jede desintegrierte Stadtgesellschaft kann zu einer bedrohten wie bedrohenden Stadtgesellschaft werden“, je nach Wahrnehmung, Artikulation oder Verschieben und Leugnen der Konflikte und ihrer Ursachen. Die Schlussfolgerungen des Buches zielen darum auf die produktive Nutzung von Konflikten: nicht nur weg von einfachen Deutungen von den Problemgebieten, sondern auch hin zu Wahrnehmung durch die gesamte Stadtbewohnerschaft; normativer Fluchtpunkt des Buches ist die „reflexive Stadtgesellschaft“, die nicht nur Zugang zu Arbeitsplätzen und Bildung, sondern auch zur Kommunikativen und sozial-expressiven Sozialintegration sichert.

Bedrohte Stadtgesellschaft meint also nicht die kontroverse Debatte um die *äußeren* Bedrohungen durch Globalisierung, welche die Handlungsspielräume der Stadtpolitik bereits erkennbar einengen – weltweit agierende Investoren übernehmen

keine Verantwortung wie noch das Stadtbürgertum. Solche Handlungsspielräume werden von den Herausgebern unterstellt. Das Buch richtet sich vielmehr auf die *inneren* Bedrohungen der Stadtgesellschaft und deren Verwandlung in gleichsam innere Potenziale. Kritisiert worden ist am Ansatz der Bielefelder seine einseitige Fragerichtung – wer nur nach Desintegration frage, fände sie überall bestätigt. Der Bremer Stadtsoziologe Thomas Krämer-Badoni erinnert am Beispiel der säkularen Zuwanderung in die Großstädte zu Recht daran, dass die Hoffnung auf Integration und Aufstieg in der Stadt immer auch von der Erfahrung der Desintegration begleitet war. Doch es schallt nicht nur aus dem Wald heraus, was hinein gerufen wurde. Die Fragerichtung alleine gibt nicht notwendig das Ergebnis vor. Desintegration, Zweckentfremdung des öffentlichen Raumes und Entzivilisierung – das sind zwar eindeutige und einschlägige Reizworte einer Diskussion, die politische Aufmerksamkeit und Handeln bewirken möchten; der theoretische Ansatz richtet sich hingegen auf Integration *und* Desintegration, und die Ergebnisse zeigen durchaus balancierte und differenzierte Tendenzen und Gegenevidenzen. Auch sozialräumliche Segregation wirkt nicht per se desintegrierend, wie zunächst unterstellt.

Der Buchtitel „Bedrohte Stadtgesellschaft“ hätte also ein Fragezeichen verdient. Muss überhaupt die Sturmglocke bewegen, wer für dieses wichtige Thema Aufmerksamkeit erzeugen will? Die Autoren kennen und nennen die Gefahr, mit Dramatisierungs- und Skandalisierungstechniken Aufmerksamkeit und Ressourcen für Problemquartiere einzuwerben, ohne sich dieser Gefahr in ihrem eigenen Unterfangen selbst gänzlich entziehen zu können. Doch solche Einwürfe schmälern nicht die Verdienste dieser umfassenden, vielschichtigen Analyse. Gerade den Praktikern in den inzwischen über 200 Gebieten des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“ gibt sie wichtige Fingerzeige.

Autorinnen und Autoren

- PD Dr. Jörg Blasius*, Akademischer Rat, Zentralarchiv für empirische Sozialforschung, Universität zu Köln, Bachemer Str. 40, 50931 Köln, E-Mail: blasius@za.uni-koeln.de
- Prof. Dr. Jürgen Friedrichs*, Direktor des Forschungsinstituts für Soziologie, Universität zu Köln, Greinstraße 2, 50939 Köln, E-Mail: friedrichs@wiso.uni-koeln.de
- Dr. Albrecht Göschel*, wissenschaftlicher Mitarbeiter, Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), Postfach 12 03 21, 10593 Berlin, E-Mail: goeschel@difu.de
- Prof. Dr. Walter Hanesch*, Professur für Sozialpolitik und Sozialverwaltung, Fachbereich Sozialpädagogik, Fachhochschule Darmstadt, Adelongstraße 51, 64283 Darmstadt, E-Mail: whanesch@fh-darmstadt.de
- Prof. Dr. Hartmut Häußermann*, Institut für Sozialwissenschaften, Bereich Soziologie, Stadt- und Regionalsoziologie, Humboldt-Universität zu Berlin, Unter den Linden 6, 10099 Berlin, E-Mail: hartmut.hausermann@sowi.hu-berlin.de
- Dipl.-Volkswirt Kai Hofmann*, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl Volkswirtschaftslehre II, insbesondere Finanzwissenschaft, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, Justus-Liebig-Universität Gießen, Licher Straße 74, 35394 Gießen, E-Mail: kai.hofmann@wirtschaft.uni-giessen.de
- Prof. Dr. Thomas Krämer-Badoni*, Universität Bremen, Kooperation Universität Arbeiterkammer (KUA), Zentrale Wissenschaftliche Einrichtung „Arbeit und Region“, Postfach 33 04 40, 28334 Bremen, E-Mail: tkb@kua.uni-bremen.de
- Dr. Rosemarie Sackmann*, Institut für Interkulturelle und Internationale Studien, Fachbereich 8 Sozialwissenschaften/Politikwissenschaft, Universität Bremen, Postfach 33 04 40, 28334 Bremen, E-Mail: Sackmann@barkhof.uni-bremen.de
- Prof. Dr. Wolfgang Scherf*, Professur für Volkswirtschaftslehre II, Volkswirtschaftslehre und Finanzwissenschaft, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, Justus-Liebig-Universität Gießen, Licher Straße 74, 35394 Gießen, E-Mail: wolfgang.scherf@wirtschaft.uni-giessen.de
- Prof. Dr. Walter Siebel*, Institut für Soziologie, Universität Oldenburg, Postfach 25 03, 26111 Oldenburg, E-Mail: walter.siebel@uni-oldenburg.de
- Prof. Dr. Uwe-Jens Walther*, Professur für Stadt- und Regionalsoziologie, Institut für Sozialwissenschaften, Technische Universität Berlin, Franklinstraße 28–29, 10587 Berlin, E-Mail: Uwe-Jens.Walther@tu-berlin.de

DEUTSCHE ZEITSCHRIFT FÜR KOMMUNALWISSENSCHAFTEN

versteht sich als Forum für alle an der Stadt- und Gemeindeforschung beteiligten kommunalwissenschaftlichen Disziplinen.

In ihren Beiträgen befassen sich in- und ausländische Autoren mit Fragen von aktueller Bedeutung für die kommunale Praxis und den kommunalen Erfahrungsaustausch.

Die Buchbesprechungen stellen eine Orientierungshilfe im kommunalen Schrifttum dar.

Die Zeitschrift wendet sich demnach nicht nur an den Fachwissenschaftler, sondern bietet auch dem Kommunalpolitiker und dem Praktiker in der Stadtverwaltung notwendige Informationen.

Bezugsbedingungen:

Die Zeitschrift erscheint in zwei Halbjahresbänden. Das Jahresabonnement kostet 35,- Euro/68,50 DM zuzüglich Versandkosten.

ISSN 1617-8203

Die englischsprachige Fassung der Zeitschrift ist unter dem Titel „German Journal of Urban Studies“ im Internet (www.difu.de) zugänglich.

Bitte ausschneiden oder kopieren

BESTELLCOUPON

ein senden an:

Deutsches Institut für Urbanistik
Postfach 12 03 21, 10593 Berlin

oder per Fax:

030 / 39 001 275

Ich (wir) abonniere(n) die Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften zum Jahresabonnementspreis von 35,- Euro/68,50 DM zuzüglich Versandkosten. Die Zeitschrift erscheint in zwei Halbjahresbänden. Kündigung des Abonnements sechs Wochen vor Jahresende beim Deutsches Institut für Urbanistik, Postfach 12 03 21, 10593 Berlin.

Name/Vorname: _____

Straße: _____

PLZ/Ort: _____

Datum: _____ Unterschrift: _____

Diese Bestellung kann innerhalb von 14 Tagen nach Absendung des Bestellcoupons schriftlich beim Deutschen Institut für Urbanistik widerrufen werden. Zur Wahrung der Frist genügt die rechtzeitige Absendung des Widerrufs innerhalb dieses Zeitraums (Datum des Poststempels).

Datum: _____ Unterschrift: _____