

Jörg Bogumil, Stephan Grohs, Renate Reiter

Möglichkeiten und Grenzen nationaler Stadtpolitik – eine politikwissenschaftliche Perspektive

Options and constraints for a national urban policy – a political science perspective

Keywords: Nationale Stadtpolitik, Kohäsion, Föderalismus, lokale Selbstverwaltung, Governance

Keywords: National Urban Policy, Cohesion, Federalism, Local self-administration, Governance

Kurzfassung

Der Beitrag betrachtet die Spielräume nationaler Stadtpolitik hinsichtlich der Kompetenzen und Interventionsmöglichkeit des Bundes und vergleicht diese mit der Situation in europäischen Nachbarstaaten. Erfahrungen aus Programmen zentralstaatlicher Stadtpolitik werden herangezogen, um zentrale Probleme einer solchen Politik herauszuarbeiten. Angesichts des beschränkten Handlungsspielraums des Bundes einerseits und der beschränkten Koordinationsfähigkeit zwischen den Bundesressorts andererseits wird die Möglichkeit integrierter Politiken skeptisch beurteilt. Ohne den Innovationscharakter von Modellprojekten des Bundes zu unterschätzen, wird die Stärkung kommunaler Handlungsspielräume als für die Städte bedeutenderer Politikzugriff identifiziert.

Abstract

The article deals with the leeway of integrated national urban policies. The competencies and options of the German federal government concerning the city regions are put in comparative perspective. Experiences with programmes of national urban policies are resumed for identifying pivotal problems. Restricted competencies and a lack of coordination in federal government cause a sceptical view on the possibility of an integrated approach of urban policy "from above". Without neglecting the innovative character of federal pilot projects, a strengthening of local competencies and their room for manoeuvre is identified as a more important policy approach.

1 Einleitung

Die deutschen Stadtregionen werden heterogener – wirtschaftlicher Strukturwandel, demographischer Wandel und soziale Problemlagen treffen die Städte in sehr unterschiedlichem Maße. Angesichts zunehmender Unterschiede zwischen Stadtregionen, die eine deutliche Divergenz zwischen Gewinner- und Verliererstädten erkennen lassen, stellt sich die Frage nach einer bundesstaatlichen Verantwortung für das Wohl und Wehe der Städte, insbesondere in den vermeintlich „abgehängten“ Regionen. Der Topos „Nationale Stadtpolitik“ gewinnt hier zunehmend an Bedeutung und fordert eine staatliche Intervention, um weiterhin gleichwertige Lebensverhältnisse im Bundesgebiet gewährleisten zu können. Als normativer Hintergrund einer solchen Herangehensweise kann die Forderung des Grundgesetzes nach der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet – also Art. 72 (2) mit Bezug auf den bundesstaatlichen Föderalismus – ebenso herangezogen werden wie die entsprechende Forderung im Raumordnungsgesetz, die mit dem Zusatz „und in allen seinen Teilräumen“ versehen ist (§ 1 (2,6) ROG).

Nationale Stadtpolitik sollte jedoch nicht als ein umfassender, zentraler Eingriff in die Selbstverwaltung interpretiert werden. Denn ein solcher Anspruch widerspricht nicht nur dem in Deutschland verfassungsrechtlich etablierten Selbstverwaltungsgedanken, sondern auch dem international und national feststellbaren Trend zur Dezentralisierung von Staatsaufgaben. „Nationale Stadtpolitik“ wird daher als Steuerungsproblem betrachtet, das das Ausbalancieren der Forderungen nach gleichwertigen Lebensverhältnissen und nach der Respektierung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts erfordert. Sie zielt sowohl auf einen zentralstaatlich gelenkten Disparitätenausgleich zwischen den Städten und innerhalb des städtischen Raums als auch auf zentralstaatliche Anreize zur Verbesserung der örtlichen Innovationskraft und Wettbewerbsfähigkeit.

Im Folgenden werden die Möglichkeiten und Grenzen nationaler Stadtpolitik ausgelotet. Dazu wird zunächst auf die Problemlagen eingegangen, die eine nationale Stadtpolitik begründen können (Kap. 2), um anschließend föderalstaatliche Grenzen und Erfahrungen mit Modellprojekten kritisch zu reflektieren (Kap. 3). Die zentrale These der Ausführungen lautet, dass entgegen der Diskussion um die Notwendigkeit einer nationalen Stadtpolitik und dem Appell für eine „integrierte“ Herangehensweise die Chancen für die Initiierung einer nationalen Stadtpolitik zum gegenwärtigen Zeitpunkt aus rechtlicher und institutioneller Perspektive gering erscheinen. Gleichzeitig sind die real zu be-

obachtenden Projekte eher segmentärer (statt integrierter) Natur und folgen einer experimentellen Logik. Ob es Möglichkeiten gibt, hier gegenzusteuern, wird in der abschließenden Betrachtung thematisiert (Kap. 4).

2 Aufgaben nationaler Stadtpolitik

Die Herausforderungen, vor denen die Städte stehen, sind vielfältig. Aus der Sicht einer nationalen Stadtpolitik scheinen drei Entwicklungen besonders relevant:

(1) Es lässt sich ein Trend zur verstärkten *Polarisierung der deutschen Stadtregionen* beobachten. Prosperierenden und tendenziell wachsenden Regionen (z. B. München, Hamburg, Rhein-Main- und Rhein-Neckar-Gebiet) stehen schrumpfende Stadtregionen insbesondere in Ostdeutschland, aber auch in den peripheren oder im wirtschaftlichen Strukturwandel befindlichen Gebieten in Nord- und Westdeutschland gegenüber (vgl. Gatzweiler/Milbert 2003). Wirtschaftliche Umbrüche und Strukturwandel treffen die Stadtregionen in unterschiedlichem Maße. Insbesondere altindustriell geprägte Regionen bleiben im Wettbewerb mit Städten und Stadtregionen, die durch einen Produktionsschwerpunkt im Bereich der neuen Technologien oder im Dienstleistungsbereich gekennzeichnet sind, zurück. Arbeitsmarktprobleme treffen die Städte direkt durch steigende Sozialausgaben. In „abgehängten“ Städten ist kaum mehr kommunaler Handlungsspielraum vorhanden (vgl. Holtkamp 2007).

(2) Zahlreiche Städte sind von *negativer demographischer Entwicklung* betroffen. Nach übereinstimmenden Prognosen (BBR 2004, S. 11; Karsten/Wagner 2006, S. 76) werden in vielen Städten die Einwohnerzahlen dauerhaft abnehmen. Der allgemein zu beobachtende Geburtenrückgang wird hier durch Abwanderungsprozesse ins städtische Umland oder in prosperierende Regionen noch verstärkt. Diese Entwicklung wirkt sich nicht nur auf die reine Zahl der Bewohner aus, sondern ist auch folgenreich mit Blick auf die soziale und altersstrukturelle Zusammensetzung der Städte. Tendenziell wandern insbesondere jüngere und gut ausgebildete Personen aus den Problemregionen ab, was einen Brain-Drain in die Wachstumsregionen zur Folge hat. Wohnungs- und Gewerbeleerstand sowie überdimensionierte – nun brachliegende – Infrastruktur sind die unmittelbar sichtbaren Folgen in den betroffenen Städten.

(3) Mit Blick auf die sozio-ökonomische Dimension sind sowohl die „Verlierer“ als auch die „Gewinner“ des aktuellen städtischen Wandels vom Problem der zunehmenden *sozialen Polarisierung* im Innern betroffen. Soziale Problemlagen konzentrieren sich in bestimmten Stadtquartieren und führen mit dem Wegzug

besser situierter Haushalte zu einer weiteren Verschärfung der Situation. Von Segregationsprozessen sind insbesondere gering Qualifizierte, aber auch Migranten betroffen. Die residentielle Segregation trifft schrumpfende Städte dabei mit doppelter Härte, da sie sich hier als Problemkumulation von Bevölkerungsverlust – als wirtschaftspolitisches Problem aufgrund des Verlusts von Beschäftigung und Kaufkraft – und Notwendigkeit der Versorgung sozial benachteiligter Bevölkerungsteile darstellt (vgl. Friedrichs 1995; Häußermann 2005).

Angesichts dieser Problemdiagnose wird die Forderung nach einer „nationalen Stadtpolitik“ lauter (vgl. Mäding 2006; Pohle 2006). Die von nachteiligem sozialstrukturellem und ökonomischem Wandel betroffenen Städte seien nicht mehr in der Lage, die kumulierenden Problemlagen aus eigener (kommunalpolitischer) Kraft zu stemmen: „Diese Städte sind bei der Bewältigung sowohl der sozioökonomischen als auch der baulich-räumlichen Folgen auf Unterstützung von außen angewiesen“ (Häußermann 2005, S. 3).

Diese Verantwortung wird zunehmend auf Bundesebene reklamiert. Auf einer Tagung mit dem paradigmatischen Titel „Auf dem Weg zu einer nationalen Stadtentwicklungspolitik“¹ und dem Ergebnis eines Berliner „Memorandums“ erklärte Bundesminister Wolfgang Tiefensee im Juli 2007: „Gerade wenn die Prognosen für die städtische Entwicklung immer unsicherer werden, muss das Engagement für unsere Städte und Gemeinden wachsen. ... Das gilt zunächst für die nationale Ebene. Wir brauchen eine nationale Verständigung darüber, wie die wichtigen Themen der städtischen und gesellschaftlichen Zukunft behandelt werden sollen“ (BMVBS 2007, S. 3).

Diese Einschätzung wird auch auf europäischer Ebene geteilt. Einerseits widmet die Europäische Union (EU) im Rahmen ihrer Kohäsionspolitik ab 2007 dem Thema der „nachhaltigen Stadtentwicklung“ formell eine über bereits bekannte Initiativen der 1990er Jahre hinausreichende Aufmerksamkeit. In den von der Europäischen Kommission entworfenen Strategischen Leitlinien der Gemeinschaft für die Kohäsionspolitik zwischen 2007 und 2013 (Kohäsionsleitlinien) wird die Unterstützung der Stadtentwicklung als ein Schwerpunkt angeführt (Rat der EU 2006, S. 29–30), auf dessen Beachtung die Kommission bei den Verhandlungen über die Operationellen Programme der Mitgliedstaaten bzw. der zu fördernden Regionen gedrängt hat. Andererseits hat sich seit der Verabschiedung des Europäischen Raumentwicklungskonzepts (EUREK) im Jahr 1999 eine lebendige informelle Kooperation zwischen den für Raumordnungs- und/oder Stadtentwicklungsfragen zuständigen nationalen Ministern entwickelt, in deren Rahmen auch die Frage der Entwicklung in den europä-

ischen Städten und Stadtregionen behandelt wird. Die im Mai 2007 in Leipzig unter deutscher EU-Ratspräsidentschaft beschlossene „Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt“ und die „Territoriale Agenda der EU“ bilden nur die vorläufigen Schlusspunkte einer ganzen Reihe von Dokumenten des Informellen Rates der für Stadt- und Raumentwicklung zuständigen Minister der EU. Neben objektiven Problemdiagnosen hat dieser europäische Diskurs dem Thema der Stadtentwicklung auf der nationalen Ebene zu wachsender Prominenz verholfen und seine politische und z.T. auch öffentliche Wahrnehmung als Herausforderung von gesamtstaatlichem Interesse verstärkt.

Charakteristisch für den neuen Stadtpolitikdiskurs in Deutschland ist zweierlei. Zunächst erfolgt eine explizite Betonung „integrierter“ Politiken. Als wesentliche Politikfelder werden hier diskutiert:

- Städtebau- und Stadtentwicklungspolitik
- Wirtschafts- und regionale Strukturpolitik
- Wohnungspolitik
- Umweltpolitik
- Jugend- und Bildungspolitik
- Integrationspolitik
- Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik.

Ein zweites Charakteristikum der Stadtpolitikdiskussion ist der trotz aller Appelle an integrierte Politiken deutliche Bias in Richtung „Stadtentwicklungspolitik“. Dieser ist sowohl mit Blick auf die Zusammensetzung der „Policy Community“ zu beobachten, die sich aktiv an der Debatte beteiligt (zahlreiche Stadtplaner und Stadtsoziologen), als auch mit Blick auf die bislang tatsächlich realisierten Programme (s.u.).² Die „normale Stadtpolitik“ i.S. einer Politik, die die Folgen supranationaler und nationaler politischen Entscheidungen für die Städte und Kommunen (echte und unechte Kommunalisierungen, finanzpolitische Entscheidungen, neue regulative Politiken, Rolle der Deregulierungs- und Liberalisierungspolitiken der EU) auf der lokalen Ebene abfedern hilft, wird eigentümlich vernachlässigt. Betrachtet man die aktuellen bundespolitischen Maßnahmen im Bereich der Kinderbetreuung oder die in vielen Bundesländern verfolgten Kommunalisierungen von Aufgaben im Rahmen von Verwaltungsstrukturreformen, bietet sich genug Anlass, über Politik gegenüber den Städten zu reflektieren (vgl. Bogumil 2007; Ebinger/Bogumil 2008).

Bevor auf Erfahrungen mit konkreten Programmen eingegangen wird, wird aus einer politikwissenschaftlichen Perspektive der Möglichkeitsraum einer nationalen Stadtpolitik skizziert, die beiden Ansprüchen – Disparitätenausgleich und Unterstützung der Kom-

munen bei der Bewältigung des allgemeinen kommunalen Aufgabenwandels – gerecht werden könnte.

3 Spielräume und Chancen „nationaler Stadtpolitik“

Dem soeben skizzierten Aufgabenspektrum nationaler Stadtpolitik stehen einige Einschränkungen bezüglich der bundespolitischen Handlungskompetenz gegenüber (vgl. Kap. 3.1). Die besondere Situation, die aus dem föderalen Staatsaufbau resultiert, wird gerade dann deutlich, wenn man einen kurzen Vergleich mit unitarisch verfassten Staaten vornimmt (vgl. Kap. 3.2). Welche Spielräume für nationale Stadtpolitik innerhalb dieses institutionellen Handlungsrahmens bestehen, wird abschließend anhand der Erfahrungen bundespolitischer Stadtentwicklungspolitik ausgelotet, insbesondere mit den Programmen „Soziale Stadt“ und „Stadtumbau Ost“ (vgl. Kap. 3.3.).

3.1 Föderalstaatliche Grenzen nationaler Stadtpolitik

Die Zuständigkeiten der Bundesebene für stadtpolitische Entscheidungen sind begrenzt (vgl. z.B. Bogumil/Jann 2005, S. 56–65). Zunächst fehlt eine formale bundesstaatliche Kompetenz für Stadtpolitik. Durch die Föderalismusreform 2006 wurde zudem der Spielraum, den der Bund in einzelnen Politikfeldern zur stadtpolitischen Intervention prinzipiell besaß, noch weiter eingeschränkt. Stadtpolitik im umfangreichen Sinne ist daher weitgehend Ländersache bzw. der kommunalen Selbstverwaltung überantwortet.

Der Bund besitzt als zentralstaatliche Ebene im föderalen Deutschland im Gegensatz zu zahlreichen Staaten mit unitarischer Tradition lediglich eingeschränkte Manövrierfähigkeit für eine autonome Reaktion auf regionale demographische und sozio-ökonomische Entwicklungstendenzen. Im Verfassungsrecht werden ihm nur sehr begrenzte eigene Spielräume zur Steuerung der Stadtentwicklung eingeräumt. Bei der Durchführung entsprechender Maßnahmen kann er sich im Wesentlichen auf die erwähnte normative Forderung des Grundgesetzes nach „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“ (Art. 72 (2) GG) berufen. Konkretisiert wird diese Forderung im Raumordnungsgesetz durch den Zusatz „in allen seinen Teilräumen“ (§ 1 (2,6) ROG).³ Allerdings nennt das Grundgesetz zwei eindeutige Schranken für eine „nationale Stadtpolitik“. Zum einen räumt es den Städten und Gemeinden kommunale Selbstverwaltung „in allen Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ (Art. 28 (2) GG) ein und zum zweiten überträgt es den Ländern

die Kompetenz der Rechtsetzung für die Kommunen und das Recht der Aufgabenübertragung. Das Grundgesetz verbietet seit der jüngsten Föderalismusreform dem Bund ausdrücklich die direkte Aufgabenübertragung an die Kommunen: „Durch Bundesgesetz dürfen Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben nicht übertragen werden“ (Art. 84 (1) GG) (vgl. Benz 2006). Hinsichtlich der raumbezogenen Politiken wird die Rahmenkompetenz des Bundes im Bereich der Raumordnung aufgehoben und die Zuständigkeit für die soziale Wohnraumförderung vollständig auf die Länderebene übertragen. Die Möglichkeiten, statt durch Recht durch direkte Finanzausweisungen an die lokale Ebene zu steuern, sind sehr beschränkt angesichts der für diese Zwecke zur Verfügung stehenden Töpfe und der verteilungspolitischen Begehrlichkeiten.

Zudem fehlt es dem Bund an eigenständigen Kompetenzen in einigen als zentral erachteten Handlungsfeldern einer „nationalen Stadtpolitik“, die besonders unter dem Gesichtspunkt einer „integrierten“ Politik bedeutsam werden. Dies gilt etwa für die in der Leipzig Charta erwähnten Bereiche der aktiven Kinder- und Jugend- sowie der Bildungspolitik, die Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung sind bzw. im Zuständigkeitsbereich der Länder liegen. Ähnliches gilt für die in der Leipzig Charta ebenfalls erwähnte Aufgabe der Wirtschaftsstrukturförderung und damit der Förderung der lokalen Ökonomie. Diese ist laut Grundgesetz nach wie vor als Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe organisiert („Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, Art. 91a (1) GG). Sie kann daher nur unter Mitwirkung der Länder erfüllt werden, was wiederum von vornherein das Risiko des Auftretens der seit langem bekannten Koordinationsprobleme aufgrund der institutionell verfestigten föderalen Politikverflechtung in diesem Politikbereich mit sich bringt (vgl. klassisch Scharpf et al. 1976).

Schließlich ist die bundespolitische Handlungsfähigkeit gerade auch in jenem ressortmäßig abgegrenzten Politikbereich massiv eingeschränkt, der jüngst die Vorreiterstellung hinsichtlich der Errichtung einer nationalen Stadt- bzw. Stadtentwicklungspolitik für sich reklamiert, dem Bereich der Verkehrs-, Bau- und Stadtentwicklungspolitik. Das zuständige Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) kann im Wesentlichen auf die geringen im Bundeshaushalt für die Städtebauförderung zur Verfügung gestellten Finanzmittel als direktes Steuerungsinstrument zurückgreifen. Unter Mitwirkung der in der ARGEBAU versammelten zuständigen Minister auf Länderebene hat der Bund seit Beginn der 1990er Jahre – vielfach in Reaktion auf die räumlichen Folgewirkungen der deutschen Vereinigung – mehrere

aus Mitteln der Städtebauförderung finanzierte Initiativen im Bereich der Stadtentwicklung gestartet. Zu nennen sind hier das Programm zum städtebaulichen Denkmalschutz ab 1991, das Programm „Stadtumbau Ost“ ab 2002, das 2003 durch ein auf Westdeutschland fokussiertes Modellprojekt zum „Stadtumbau West“ ergänzt wurde, und insbesondere das 1999 initiierte Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ (im Folgenden kurz „Soziale Stadt“). Diese Programme werden durch zusätzliche Modellprojekte zur Ermittlung neuer Problemlösungsstrategien und Handlungskonzepte im Bereich der Stadtentwicklung ergänzt, die aus dem Ressortforschungsprogramm „Experimenteller Wohnungs- und Städtebau“ (ExWoSt) finanziert sind. Insgesamt bleiben die genannten Maßnahmen auf die sektorale Initiative des BMVBS beschränkt und es gibt nur wenige Beispiele für eine intersektorale Koordinierung mit anderen Ressorts.

Die Schwierigkeiten, mit denen das Projekt der Errichtung einer nationalen Stadtpolitik im föderalen und durch eine ausgeprägte bürokratische Verwaltungstradition geprägten Deutschland beinahe zwangsläufig konfrontiert scheint, verdeutlichen sich nochmals durch einen Blick über die Grenzen. An den Beispielen Frankreichs und Großbritanniens zeigt sich, dass die Spielräume nationaler Stadtentwicklungsförderung hierzulande wesentlich eingeschränkter sind als in europäischen Nachbarländern.

3.2 Internationaler Vergleich: Stadtpolitik in Frankreich und Großbritannien

In *Frankreich* sind die Kommunen neben den Départements, Regionen und interkommunalen Kooperationsverbänden (EPCI) in der Verfassung der V. Republik als territoriale Gebietskörperschaften anerkannt (Art. 72). Sie genießen seit Ende des 19. Jahrhunderts das Recht zur Selbstverwaltung, waren dessen ungeachtet jedoch bis zum Beginn der Dezentralisierungsreformen im Jahr 1982 aufgrund ihrer faktisch eingeschränkten Handlungsfähigkeit aus eigener Kraft kaum zur Durchführung einer Stadtentwicklungspolitik in der Lage. Im Zuge der beiden „Akte“ der französischen Dezentralisierung 1982–1984 und 2003–2004 wurden das kommunale Funktionsspektrum und die finanzielle Leistungskraft erweitert (Fonjoret 2004). Dennoch bleibt der Staat gerade auch im Feld der Raumentwicklung weiterhin tonangebend (Goldsmith 2005, S. 108).

Die Stadt(entwicklungs)politik war in Frankreich bis 1982 integraler Bestandteil der allgemeinen staatlichen Wirtschafts- und Sozialplanungspolitik (planification). Ab 1977 reagierte der Zentralstaat auf soziale Entwick-

lungsprobleme in den Vorstädten mit dem Aufbau einer eigenen „sozialen Stadtentwicklungspolitik“. Diese „politique de la ville“ wurde von Anfang an mit dem Anspruch einer integrierten, städtebauliche, sozial- und sicherheitspolitische Aufgaben einschließenden Problembearbeitung verknüpft (Blanc 2002). Sie entwickelte sich in mehreren Etappen zu einem eigenen Interventionsfeld des Staates (vgl. Jaillot 2003), wobei der staatliche Steuerungsanspruch 1989/90 durch die Errichtung spezifischer stadtentwicklungspolitischer Institutionen auf der zentralstaatlichen Ebene dokumentiert wurde.⁴

Die Steuerung der als neue wohlfahrtsstaatliche Aufgabe angelegten, komplexen „politique de la ville“ wirft insgesamt mehrere Probleme auf. Erstens sind mit dem zentralstaatlichen Kontrollanspruch Tendenzen zur immer detaillierteren Regulierung örtlicher Entwicklungsaufgaben und in der Folge zum beständigen Anwachsen des finanziellen Aufwands für diese Politik verbunden.⁵ Eine zweite Steuerungsherausforderung liegt in der Tendenz zur Produktion kommunaler Mitnahmeeffekte (Neumann 2006, S. 11). Diese treten auch ungeachtet der Tatsache ein, dass die Vergabe staatlicher Fördergelder an die Städte an den „objektiven“ Nachweis von Bedürftigkeitstatbeständen gekoppelt ist, z.B. eine überdurchschnittlich hohe Arbeitslosigkeit, und der Zentralstaat die entsprechend notwendigen Informationen selbst erhebt – seit 2004 ist dafür das „Observatoire nationale des Zones urbaines sensibles“ (ONZUS) zuständig. Drittens sieht sich der Zentralstaat zur Realisierung der nationalen Stadtentwicklungsziele immer wieder zur indirekten hierarchischen Intervention in die lokale Entwicklung veranlasst. Dies geschieht über die Regulierung der Bedingungen zur örtlichen Ausweisung lokalwirtschaftlicher und städtebaulicher Sonderentwicklungszonen auf Basis des Städtebaugesetzbuchs und geht zu Lasten der kommunalen Handlungsfreiheit (Neumann 2006; Donzelot 2007, S. 375). Und viertens schließlich ergibt sich ein Hindernis für die Steuerung der „politique de la ville“ aus der Existenz zahlreicher Vetopunkte. Den Regionen, Départements und EPCIs wurden im Zuge der Dezentralisierung stadtentwicklungsrelevante Aufgaben übertragen, die koordiniert werden müssen, um den Erfolg des lokalen Stadtentwicklungsprogramms zu gewährleisten.

Die Kommunen in *Großbritannien* haben – da keine geschriebene Verfassung existiert – keinen verfassungsrechtlich geschützten Status. Sie sind jederzeit der Souveränität des Parlaments unterworfen. Die Doktrin der Parlamentsouveränität drückt sich im Ultra vires-Prinzip aus: Den Kommunen sind nur diejenigen Tätigkeiten erlaubt, wofür sie vom Parlament

ausdrücklich autorisiert sind. Dieses Prinzip wurde erst 2002 aufgeweicht. Dies hat weitgehende Eingriffs- und Steuerungsmöglichkeiten des Zentralstaats zur Folge, wovon dieser seit dem Antritt der konservativen Regierungen regen Gebrauch gemacht hat. Auch unter New Labour änderte sich an diesem zentralstaatlichen Zugriff wenig.

In Großbritannien stand Stadt(entwicklungs)politik seit der Regierung Blair hoch auf der staatlichen Agenda. Das Schlagwort war „Urban Renaissance“. Stadtpolitik hat hier einen breit integrierten Ansatz, der unter „Urban Regeneration“ firmiert und neben dem städtebaulichen auch soziale und ökonomische Aspekte umfasst. 1998 wurde eine „Urban Task Force“ und später eine zentralstaatliche Stabsstelle beim Premier eingerichtet, die Strategien einer koordinierten Bekämpfung der Problemlagen in benachteiligten Stadtgebieten ausarbeitet und deren Umsetzung kontrolliert und bewertet. In Großbritannien liegt zwar das Recht der städtebaulichen Planung bei den Kommunen bzw. seit 2004 den regionalen Planungskörperschaften. Die zentralstaatliche Ebene regiert jedoch bis hin zu planerischen Einzelentscheidungen in die lokale Ebene hinein (vgl. Wollmann 2006a). Neben dem diskretionären Zugriff steht dem Zentralstaat mit dem Ansatz des Joined-Up-Governance, einer gezielten zentralstaatlichen Förderung von Kooperationen verschiedener Akteure auf lokaler Ebene (Lokalverwaltungen, zentralstaatliche Agencies wie z.B. „English Partnerships“, quasi-autonome Nichtregierungsorganisationen etc.), ein weiterer integrativer Politikansatz zur Verfügung (vgl. Stoker 2004, S. 153–174), der tendenziell den Zentralstaat gegenüber den Städten und Gemeinden stärkt. Die Kompetenzen der letzteren sind seit der Thatcher-Ära zunehmend ausgehöhlt, so dass die Kommunalverwaltungen nur noch ein Spieler unter vielen in der städtischen Arena sind (vgl. Rydin 2003, S. 286). Die zentralstaatliche Stadtpolitik besteht aus einer größeren Anzahl von Förderprogrammen, die meist unter Federführung der Regierungsagency „English Partnerships“ als lokale „strategische“ Partnerschaften implementiert werden. Die Fördergelder⁶ werden wiederum nur an lokale Partnerschaften, nicht an die Stadtverwaltungen direkt vergeben. Allerdings geht dies auf Kosten einer effizienten Koordinierung der Akteure vor Ort und einer fehlenden Rückbindung an die demokratisch legitimierten Körperschaften auf lokaler Ebene. Gerade in Großbritannien sind die „Partnerships“ mit Koordinierungsproblemen und fehlender demokratischer Legitimation konfrontiert, was den britischen Fall in kritischem Licht erscheinen lässt.

Der Vergleich zeigt vor dem Hintergrund ähnlicher Problemlagen ungleich höhere Interventionsmöglichkeiten des Zentralstaats in Frankreich und Großbritannien. Diese stärkeren Einflussmöglichkeiten bedeuten jedoch nicht zwangsläufig bessere Ergebnisse. Mehr noch als den vermeintlichen „Wettbewerbsvorteil“, der sich aufgrund der zentralstaatlichen Lenkung der Stadtentwicklung für französische und britische Städte innerhalb Europas ergeben könnte, legt der Vergleich Steuerungsprobleme offen, die in Folge der Errichtung nationaler Stadtpolitik entstehen können, sofern diese als staatliche Interventionsaufgabe im klassischen Sinne verstanden wird.

Wie aus der vergleichenden Lokalforschung bekannt ist, haben die jeweiligen Arrangements zwischen Zentralstaat und Kommunen verschiedene Vor- und Nachteile (vgl. Wollmann 2006b, 2008; Kuhlmann 2007). Die eher aufgabenbezogene Herangehensweise in den unitarischen Staaten, in denen der staatliche Einfluss über dezentrierte Verwaltungseinheiten teilweise bis auf die lokale Ebene hinunterreicht, kann eine stärkere vertikale Kontrolle und fachliche Vorteile der Spezialisierung bringen. Allerdings leidet darunter mitunter die Rückbindung an die lokale Ebene, wenn Transparenzprobleme auftreten oder örtliche Interessen nicht ausreichend berücksichtigt werden. Die Vorteile des starken gebietsorientierten Lokalmodells mit dezentraler Aufgabenbündelung in den Gebietskörperschaften in Deutschland lassen sich demgegenüber kurz mit den Stichworten Problemnähe, demokratische Kontrolle vor Ort und Harmonisierung konkurrierender Aufgaben und Probleme (z.B. Verkehr, Wirtschaft und Umwelt) umreißen. Der Preis der Verantwortung vor Ort ist wiederum eine festzustellende Divergenz in der Aufgabenwahrnehmung und teilweise Transparenzprobleme für die zentralstaatliche Ebene. Die prinzipielle Problemlösungsfähigkeit vor Ort belegen zahlreiche deutsche Städte, die angesichts der demographischen Herausforderungen innovative Strategien ohne bundespolitische Rahmensetzung entwickeln (vgl. Beispiele in Strohmeier et al. 2003; Bertelsmann Stiftung 2004). Vor diesem Hintergrund könnte dem Staat eher die Rolle eines Informationsvermittlers und Innovationsförderers zukommen, der „Best Practices“ kommuniziert und ihre autonome lokale Erarbeitung gezielt unterstützt.

3.3 Erfahrungen nationaler Stadtpolitik

In Deutschland schienen die einzelnen Bundesregierungen seit Antritt der rot-grünen Koalition im Jahr 1998 zwar entschlossen, die soziale Stadtentwicklung und Stadtpolitik zu einer nationalen Aufgabe zu machen – dies wurde zuletzt daran deutlich, dass das

für Städtebau und Stadtentwicklung zuständige Bundesministerium seit Amtsantritt der Großen Koalition im Herbst 2005 das Wort „Stadtentwicklung“ erstmals auch offiziell im Namen führt. Die Einrichtung ähnlicher Koordinationsgremien, wie sie in Frankreich und Großbritannien existieren, ist in diesem Zusammenhang allerdings nicht in Sicht, abgesehen davon, dass der Wert solcher Gremien aufgrund der fehlenden Zuständigkeiten des Bundes in einzelnen einschlägigen Politikbereichen fraglich erscheint. Gleichzeitig fehlt es in Deutschland auch am staatlichen Instrumentarium zur bundesweit einheitlichen Dokumentation örtlicher Entwicklungstatbestände. Derzeit erschöpft sich die nationale Stadtpolitik hierzulande in der Durchführung einzelner Modellprogramme, darunter insbesondere die beiden „Aushängeprogramme“ Stadtbau Ost und Soziale Stadt. Dabei beinhaltet nationale Stadtpolitik weniger die (Mit-)Gestaltung der lokalen Entwicklung als vielmehr die Prüfung der Anträge einzelner Städte für städtebauliche Fördergelder.

Das Programm Stadtbau Ost (2002) hat in erster Linie den Abriss und Rückbau von Häusern und ganzen Straßenzügen, insbesondere von Plattenbausiedlungen zum Gegenstand, um die von Schrumpfung und Abwanderung betroffenen ostdeutschen Innenstädte und auch die ostdeutsche Wohnungswirtschaft zu stabilisieren. Vor dem Hintergrund enormer Leerstände sollten so die bestehenden Wohnlagen vor Abwertung geschützt und eine Fragmentierung der Städte verhindert werden. Voraussetzung für die antragsbasierte Förderung ist das Vorliegen integrierter Stadtentwicklungskonzepte der Städte. Neben wohnungswirtschaftlichen Aspekten sollten diese ressortübergreifend die längerfristige Entwicklung der Städte unter infrastrukturellen, sozialpolitischen und städtebaulichen Aspekten festlegen. Zwar sollte ursprünglich die Hälfte der Mittel in die Aufwertung des vorhandenen Wohnungsbestands fließen; jedoch wurde im Verlauf des Programms der Anteil der Abrissförderung immer weiter erhöht, was zu erheblicher Kritik an der Implementation des Programms führte (vgl. Brandstetter et al. 2005). Bis 2009 soll der Abriss von insgesamt 350 000 Wohnungen gefördert werden. Die dafür aufgewendeten Mittel in Höhe von 2,7 Mrd. € übertreffen die aller anderen aus dem Etat des BMVBS finanzierten Programme. Neben der skizzierten Zielverschiebung hin zum „Abrissprogramm Ost“ wurden zahlreiche Mitnahmeeffekte kritisiert, die trotz einer Eigenbeteiligung der Städte ein grundsätzliches Steuerungsproblem der antragsbasierten Förderprogramme darstellen. Außerdem fehlten weitgehende Qualitätskontrollen und Evaluationen über die Mittelverwendung (vgl. Brandstetter et al. 2005, S. 5).

Das Programm Soziale Stadt ist 1999 aus einer bereits 1996 gestarteten Initiative der Länder hervorgegangen, die die Durchführung von Modellprojekten zur Entwicklungsförderung in benachteiligten Stadtquartieren beinhaltete. Das Programm hat zum Ziel, das Abrutschen benachteiligter Stadtteile und ihrer Bewohner „ins soziale Abseits“ (VV-Städtebauförderung 1999, S. 4) zu verhindern und den sich verschärfenden sozio-ökonomischen, städtebaulichen und infrastrukturellen Problemen in Folge sozialräumlicher Segregation entgegenzuwirken. Zum Erreichen dieser Zielsetzung beruht Soziale Stadt u. a. auf einem vermeintlich neuartigen Ansatz für staatliches und kommunales Handeln. Mit dem „integrierten Ansatz“, der seit Beginn der 1990er Jahre in entsprechenden Initiativen einzelner Kommunen und Länder entwickelt wurde, sollen die genannten Entwicklungsprobleme gebietsbezogen einer sektorübergreifend ganzheitlichen Lösung zugeführt werden. Dieser Ansatz stellt auch ein wesentliches Kennzeichen der europäischen stadtentwicklungspolitischen Gemeinschaftsinitiativen URBAN I und II dar. Auf Basis des von der ARGEBAU 1998 entwickelten und inzwischen mehrfach aktualisierten Leitfadens wählen die einzelnen Bundesländer auf Antrag Teilnehmerstädte aus. Diese profitieren zur Durchführung stadtentwicklungspolitischer Projekte in ausgewählten betroffenen Stadtteilen von der Städtebauförderung des Bundes und der Länder, wobei ein kommunaler Eigenanteil von 30 % der Fördersumme Voraussetzung ist.

Grundlegend für Soziale Stadt ist die Idee, die Aufwertung und Förderung benachteiligter Stadtteile mit den Mitteln und Instrumenten der einschlägigen Politikbereiche (Wohnen; Verkehr; Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik; Wirtschaftsförderung; Sicherheitspolitik; Integrationspolitik; Familien- und Jugendhilfe; Frauen; Gesundheit; Umwelt; Kultur und Freizeit) „aus einer Hand“ (VV-Städtebauförderung 1999, S. 5) zu organisieren. Daher zeichnet sich das Programm durch einen stark dezentralen Ansatz aus – Voraussetzung für die Programmteilnahme ist die Vorlage eines unter Beteiligung aller relevanten Akteure vor Ort formulierten integrierten Entwicklungskonzepts, das wiederum in „partnerschaftlicher“ Kooperation der kommunalen und nichtstaatlichen Akteure und Bürger vor Ort implementiert wird. Eine wesentliche Voraussetzung für das Gelingen des Programms liegt darin, dass die entsprechenden Ministerien auf den staatlichen Ebenen, beim Bund und den Ländern, kooperieren und sich über die Mittelverwendung zugunsten der sozialen Stadtentwicklung untereinander abstimmen.

Vorderhand hat sich die Soziale Stadt seit 1999 zu einem Erfolgsprogramm entwickelt – das ursprüngliche Volumen der für das Programm im Rahmen der

Städtebauförderung zur Verfügung gestellten Fördermittel (1999: 100 Mio. DM) wurde seit dem Programmstart um 60 % erhöht (Aehnelt 2005, S. 64).⁷ Zudem sind auch der Kreis der teilnehmenden Städte und die Anzahl der geförderten Projekte während der Programmlaufzeit bis heute beständig angestiegen – wenn auch in jüngerer Zeit mit verlangsamtem Tempo. Dennoch zeigt die Zwischenevaluation des Programms bei allen Erfolgen auf lokaler Ebene eine mangelnde integrative Zusammenarbeit der Fachressorts auf Bundes- und Landesebene (vgl. Häußermann 2005; IfS 2004). So sind etwa auf Bundesebene Politikinitiativen anderer Ressorts, die ausgesprochen auf die Ziele der sozialen Stadtentwicklung hin orientiert sind und damit die Aktivitäten des BMVBS ergänzen können, bis heute die Ausnahme geblieben. Einzig das Programm „Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten (E&C)“ des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend stellt eine Ergänzung unter integrativem Gesichtspunkt dar.

Der Blick auf die beiden Programme Stadtumbau Ost und Soziale Stadt legt die widersprüchlichen Bedingungen für den Erfolg einer nationalen Stadtpolitik in Deutschland offen. Beim derzeit dominierenden deutschen Programmansatz handelt es sich in der Regel um zeitlich begrenzte Interventionen, die wenig echten Handlungsspielraum und Möglichkeiten zum „Experimentieren“ eröffnen. Zur Verfügung stehende Finanzmittel sind relativ gering. Zudem ist das Programmportfolio disparat und lässt nur wenig Anspruch erkennen, auf die einleitend genannten globalen Herausforderungen antworten zu wollen (dies gilt vor allem für das erfolgreiche Programm Soziale Stadt). Schließlich zeigen sich auch bei dem vergleichsweise neuen Programmansatz die verteilungspolitischen Grenzen des zentralstaatlichen Steuerungs- und Aktivierungsanspruchs: Als Gegenstück zu Stadtumbau Ost hat der Bund nach entsprechenden westdeutschen Protesten zusätzlich das Programm Stadtumbau West ins Leben gerufen. Inhaltlich scheint nicht die enge Fixierung auf ein öffentliches Aufgabenfeld, sondern in der Tat ein integrierter Policy-Ansatz geboten. Allerdings zeigt gerade das Beispiel der Sozialen Stadt, dass im verflochtenen und bürokratischen Staat der Bundesrepublik die Realisierung der dazu unerlässlichen Koordinationsleistungen auf allen Ebenen äußerst schwierig ist.

Aus verwaltungswissenschaftlicher Perspektive überrascht dieser Befund wenig, wurde doch seit den 1970er Jahren eine dominante „negative Koordination“ (Scharpf 1973) der Ministerialverwaltungen thematisiert. Umfassende Koordinierungsleistungen zwischen Ministerien, die zur Verwirklichung des politikintegrierenden Anspruchs notwendig erscheinen, sind nicht

einfach zu erbringen. Dies hat sich bereits an der Planungs- und Raumordnungspolitik der 1970er Jahre erwiesen (Scharpf/Schnabel 1979). Konkret zeigt sich in den betrachteten stadtpolitischen Initiativen ebenfalls ein Vorrang negativer Koordination. Gleichzeitig zeichnet sich bei der schmalen interministeriellen Unterstützung für die soziale Stadtentwicklungspolitik eine Koalition der Schwachen ab, die die Forderungen integrierter Politik zur Sache der in die „harte“ Politik eher unintegrierten Fachressorts macht. Die für Wirtschaft oder Beschäftigung zuständigen Bundesministerien haben sich in dieser Hinsicht bislang eher zurückgehalten, und auch aus dem u.a. für die Integration von Migranten zuständigen Bundesinnenministerium kam bisher lediglich verhaltene Unterstützung (Aehnelt 2005, S. 65).

Der Anspruch der Errichtung einer nationalen Stadtpolitik ist somit, wie die Erfahrungen zeigen, mit einem engen Ressortfokus und Planungsbias verknüpft. Nationale Stadtpolitik wird in der Praxis zudem in der Regel als „Stadtentwicklungspolitik“ konstruiert. Ein weiterer Begriff von Stadtpolitik müsste dagegen auch die Folgen nationaler und europäischer politischer Entscheidungen für die Städte und Kommunen systematisch berücksichtigen. Dies erfolgt jedoch vor dem Hintergrund der sektoralen Segmentierung nach ministeriellen und z.T. auch außerhalb der Ministerialbürokratie (z.B. bei der Bundesagentur für Arbeit) angelagerten Zuständigkeiten bislang nicht. Kurz gesagt: Es gibt auf staatlicher Ebene keinen zentralen Prinzipal, der eine Kompetenz für eine integrierte Stadtpolitik aufweisen könnte, noch auf städtischer Ebene einen zentralen Agenten, der für die Ausführung verantwortlich ist.⁸ Vielmehr zeichnet sich sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene ab, dass Stadtpolitik häufig in einer Koalition der Schwachen aufgegriffen wird. Besonders im Kabinett eher nachrangige Ministerien greifen auf Stadtpolitik zurück, um sich mit Hilfe der Kommunen zu profilieren. Eigentlich für „integrative“ Politiken notwendige „starke“ Spieler bleiben jedoch außen vor (z.B. Wirtschaft, Finanzen, Arbeit und Soziales).

4 Auf dem Weg zu einer „nationalen Stadtpolitik“?

Insgesamt überwiegt mithin die Skepsis, was die Realisierungschancen einer nationalen Stadtpolitik betrifft. Allerdings lassen sich auch Anhaltspunkte dafür entdecken, dass eine solche Politik – innerhalb der systembedingten institutionellen Grenzen der bundesstaatlichen Ordnung – dennoch Verankerungspunkte finden könnte. Trotz der skizzierten Barrieren für die

Errichtung einer solchen Politik sind die Argumente der Befürworter einer Stärkung der zentralstaatlichen Verantwortungsübernahme für städtische Angelegenheiten nicht von der Hand zu weisen. Zudem zeichnen sich insbesondere zwei Entwicklungen ab, die auf die reale Stärkung dieses Politikmodus hindeuten:

- Erstens sprechen die „Anpassungserfolge“, die die Europäische Union seit Ende der 1980er Jahre insbesondere im Bereich der Regional-, Struktur- oder Kohäsionspolitik auf Ebene der Mitgliedstaaten verbucht hat, dafür, dass der europäische Integrationsprozess den angesichts der dargelegten Schwierigkeiten notwendigen Rückenwind für die Errichtung einer nationalen Stadtpolitik auch in Deutschland erzeugen könnte.
- Zweitens können sich die Protagonisten einer nationalen Stadtpolitik in jüngerer Zeit – scheinbar paradoxerweise – auf die Unterstützung zahlreicher Städte und Gemeinden und ihrer Spitzenverbände berufen.

Seit Mitte der 1990er Jahre hat sich die EU als eine wesentliche Triebkraft für die „Entdeckung“ des Themas Stadtentwicklung als staatliches Aufgabenfeld auch in denjenigen EU-Mitgliedstaaten erwiesen, die bis dato keine nationale Stadtpolitik gekannt haben (van den Berg 2004). Dabei hat die EU-Kommission insbesondere im Bereich der europäischen Strukturpolitik bereits seit 1989 zahlreiche Politikinitiativen nicht nur zum ökonomischen Disparitätenausgleich im stadtreionalen Raum, sondern auch zur Entwicklung einer integrativen und nachhaltig wirksamen Stadtentwicklungsförderung gestartet. Einschlägig sind die Städtischen Pilotprojekte ab 1989 und die regionalpolitischen Gemeinschaftsinitiativen URBAN I (1994–1999) und URBAN II (2000–2006), die auch in Deutschland umgesetzt wurden und hier ungeachtet ihrer vergleichsweise geringen Reichweite⁹ wesentliche Impulswirkungen auf die fachliche und politische Debatte um eine nationale Stadtpolitik entfaltet haben (Eltges 2005).

Der Anspruch insbesondere des BMVBS auf die Durchführung einer nationalen Stadtpolitik speist sich aus den seit 1996 kontinuierlich weiterentwickelten Initiativen der EU zugunsten der Förderung einer nachhaltigen Stadtentwicklung (vgl. Eltges 2005, S. 135). Dabei erscheinen die Hoffnungen des Bundesministeriums, den europäischen Schwung für eigene Maßnahmen nutzen zu können, als nicht unbegründet. So konnte die EU über ihre Regionalpolitik seit der grundlegenden Reform der europäischen Strukturfonds im Jahr 1988 vor allem auf die inhaltliche Gestaltung und strategische Ausrichtung der nationalen Politiken der regionalen Wirtschaftsförderung einen nicht unerheblichen Einfluss ausüben (Hoppe/Voelzkow 2001;

Axt 2006). Die jüngsten Entwicklungen in diesem Bereich lassen erkennen, dass die europäische regionalpolitische Einflussnahme auch zur Verankerung der Stadtentwicklung als gesamtstaatlicher Politikaufgabe in den Mitgliedstaaten beitragen könnte. So hat nicht nur die Europäische Kommission in ihren oben erwähnten „Kohäsionsleitlinien“ für die strukturpolitische Förderperiode 2007–2013 Stadtentwicklung im Lichte der Ziele der Lissabon-Agenda der EU als eine Policy-Aufgabe von gesamteuropäischer Relevanz definiert (Rat der EU 2006, S. 30). Die Regierungen der Mitgliedstaaten haben die „nachhaltige Stadtentwicklung“ mit der Annahme der erneuerten Strukturfondsverordnungen für 2007–2013 zudem in den „Mainstream“ der Förderungsgegenstände des Europäischen Regionalfonds (EFRE, Art. 8 EFRE VO) und des Europäischen Sozialfonds (ESF, Art. 4 ESF VO) aufgenommen. In Deutschland, wo die Umsetzung der EU-Strukturfondsprogramme in die Zuständigkeit der Länder fällt, enthalten alle mittlerweile von der EU-Kommission für den neuen Förderzeitraum genehmigten Operationellen Programme – wenn auch mit variierender Gewichtung – u.a. einen stadtentwicklungspolitischen Schwerpunkt.

Neben dem europäischen Hintergrund für die mögliche Realisierung einer nationalen Stadtpolitik in Deutschland können sich deren Protagonisten auch auf die Unterstützung zahlreicher Städte und Gemeinden berufen. Wurde der Anspruch nationaler Stadtpolitik lange Zeit als unzulässiger Eingriffsversuch in die kommunale Selbstverwaltung kategorisch abgewiesen, so sprechen sich mittlerweile der Deutsche Städtetag und der Deutsche Städte- und Gemeindebund für eine bundesstaatliche Unterstützung der Kommunen zur Bearbeitung bundesweit auftretender und damit gemeinsamer Probleme wie etwa der sozialen Segregation aus.¹⁰ Auch der – zumindest politisch erklärte – Erfolg des Programms Soziale Stadt weist in diese Richtung.

Die Städte erscheinen hier in mehrfacher Hinsicht zwiespalten. Zum einen stellt die bundespolitische Aufmerksamkeit eine Bestätigung der bereits seit Mitte der 1980er Jahre im Rahmen der kommunalen Sozialberichterstattung eingeforderten gesamtstaatlichen Anerkennung sozialer Problemlagen in den Städten dar. Im Lichte nachlassender Haushaltskraft der Kommunen wird diese Anerkennung noch zusätzlich bedeutsam. Auf der anderen Seite betonen die Städte zugleich auch ihr Selbstverwaltungsrecht. Der Staat soll (vor allem in finanzieller Hinsicht) unterstützend auf die städtische Entwicklung einwirken, ohne allerdings harte Eingriffsrechte in die kommunale Selbstverwaltung zu bekommen. Die Länder begrüßen zusätzliche

Investitionsprogramme des Bundes, wobei auch hier die üblichen vom Finanzausgleich getriebenen Konfliktkonstellationen zwischen Geber- und Nehmerländern zu beobachten sind und die Vorbehalte bei den süddeutschen Ländern tendenziell stärker ausgeprägt sind als in den Empfängerländern. Gleichzeitig lehnen sie jedoch die Formulierung einer eigenständigen Stadtentwicklungspolitik durch den Bund mit Hinweis auf die eigenen föderalen Zuständigkeiten ab (vgl. Häußermann 2005, S. 4).

Allerdings lassen die Vorteile einer dezentralen Aufgabenwahrnehmung durch die Kommunen eine generelle Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung als alternativen Weg erscheinen. Die Problemlösungsfähigkeit der Kommunen sollte nicht unterschätzt werden. Die bereits angesprochenen Aufgabenübertragungen auf die Kommunen im Rahmen der Verwaltungsstrukturereformen der Länder weisen darauf hin, dass dort neben Einsparpotenzialen auch ausreichende Handlungskompetenz vermutet wird (vgl. Wollmann 2007).¹¹ Berichte über innovative Problemansätze in einzelnen Vorreitergemeinden etwa mit Blick auf die Lösung der demographischen Herausforderung (Stichworte: kinderfreundliche Stadt, altengerechte Stadt) deuten ebenfalls in diese Richtung. Innovationsfähigkeit vor Ort kann kaum in fernen Ministerialverwaltungen geschaffen werden. Es ist fraglich, ob eine aufgabenbezogene Zuweisung aus Fördertöpfen ein modellhafter Weg der Politik gegenüber den Städten ist. Sollte nicht vielmehr der kommunale Handlungsspielraum in den wesentlichen Themengebieten gestärkt werden?

Kommunaler Handlungsspielraum kann in verschiedenen Bereichen thematisiert werden, dabei ist insbesondere die finanzielle Dimension zu nennen. Zwar ist es unstrittig, dass die momentane Struktur und Ausgestaltung der kommunalen Finanzen nicht sinnvoll ist, auch existieren durchaus politikfähige Vorschläge zur Reform, aber angesichts von Haushaltsdefiziten der anderen föderalen Ebenen und der fehlenden formellen Vetomacht der Kommunen scheitern diese regelmäßig. Auf der anderen Seite hat „Kirchturmsmentalität“ in manchen Gemeinden sich in der Vergangenheit als Hindernis für eine effiziente und effektive Verteilung knapper Ressourcen erwiesen, so dass eine zentrale, möglicherweise nicht nur auf Länder-, sondern darüber hinaus auf Bundesebene angesiedelte Koordinationstätigkeit im erweiterten Europa sich als sinnvoll erweisen könnte. Abgesehen von den dargelegten objektiven Hindernissen auf dem Weg zu einer nationalen Stadtpolitik wird es darauf ankommen, eine ausgewogene Mischung zwischen staatlicher Intervention und Wahrung oder zusätzlicher Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung zu finden. Nationale

Stadtpolitik entfaltet dann einen Mehrwert, wenn es ihr gelingt, zentrales Management von Informations- und Erfahrungsaustausch zu gewährleisten, im Notfall, wenn das endogene Potenzial der Kommunen zur Problemlösung nicht ausreicht, als subsidiäre Hilfe einzuspringen und darüber hinaus mit entsprechenden Modellprojekten kommunale Eigeninitiative und Innovationskraft zu stärken. Eine Schlüsselfrage ist dabei, wie es gelingen kann, für nationale Stadtpolitik nicht nur Kommunen als Verbündete zu gewinnen, sondern auch alle einschlägigen Ministerien auf den einzelnen Ebenen.

Anmerkungen

(1)

Der Bundeskongress „Auf dem Weg zu einer nationalen Stadtentwicklungspolitik“ fand am 2. Juli 2007 in Berlin statt und wurde vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) in Kooperation mit der Bauministerkonferenz/Konferenz der für Städtebau, Bau- und Wohnungswesen zuständigen Minister und Senatoren der Länder (ARGEBAU), dem Deutschen Städtetag und dem Deutschen Städte- und Gemeindebund organisiert.

(2)

Über diesen engen Fokus hinaus geht Heinrich Mäding (2006), der eine ganze Reihe von Maßnahmen thematisiert, die Stadtpolitik in einem „weiten“ Sinne betreffen: Dazu zählt er etwa „Stadtverträglichkeitsprüfungen“ in Gesetzgebungsverfahren, finanzpolitische Maßnahmen im Bereich der Gemeindefinanzen und die Aufgabenteilung im Verwaltungsföderalismus.

(3)

Gleichzeitig wird aber im gleichen Absatz gefordert, die „prägende Vielfalt der Teilräume zu stärken“.

(4)

Zu nennen sind hier u. a. die zentralstaatliche Verwaltungsbehörde DIV (Délégation interministérielle à la Ville), das stadtentwicklungspolitische Entscheidungsgremium CIV (Comité interministériel pour la Ville) unter Vorsitz des Premierministers und des ‚delegierten‘ nationalen Städteministers.

(5)

Im Zeitraum zwischen 1994 und 2006 wuchs das Volumen der jährlichen Ausgaben des Staates im Bereich der politique de la ville von ca. 1,3 Mrd. € auf ca. 6 Mrd. € an.

(6)

1998 wurde das staatliche Programm New Deal for Communities mit ca. 3 Mrd. € Fördersumme für eine Laufzeit von zehn Jahren aufgelegt, 2001 das Programm „New Commitment to Neighbourhood Renewal“, das zum Ziel hat räumliche Disparitäten zu verringern (1,5 Mrd. € in den Jahren 2004/2005).

(7)

Wobei sein relativer Anteil an den Finanzhilfen des Bundes im Rahmen der Städtebauförderung von durchschnittlich circa 18 % sich nicht wesentlich geändert hat (Aehnelt 2005: 64).

(8)

An dieser Stelle wird bewusst auf den Principal-Agent-Ansatz Bezug genommen, da neben den geschilderten horizontalen Koordinationsproblemen die im Principal-Agent-Ansatz thematisierten vertikalen Agenturprobleme virulent werden, die aus Informationsasymmetrien („hidden information“) und Opportunismus („hidden action“) entstehen. Durch fehlende klare Verantwortungsstrukturen für nationale Stadtpolitik auf kommunaler Ebene werden diese zusätzlich verstärkt.

(9)

Insgesamt wurden aus Mitteln der Gemeinschaftsinitiative URBAN zwischen 1994 und 1999 EU-weit 118 Städte mit einer über die gesamte Laufzeit verteilten Fördersumme von 951 Mio. € gefördert. Zwölf davon lagen in Deutschland (darunter acht einschließlich Berlin in Ostdeutschland), das während der ersten Laufzeitperiode 110 Mio. € Fördergelder erhielt. In der zurückliegenden strukturpolitischen Förderperiode zwischen 2000 und 2006 wurden mit URBAN II insgesamt 70 europäische Städte mit 700 Mio. € gefördert, darunter 13 in Deutschland, in das in diesem Zusammenhang ca. 150 Mio. € an Fördermitteln geflossen sind.

(10)

Vgl. die Beiträge in „Der Städtetag“ 04/2007

(11)

Dieses Argument gilt allerdings nicht für alle Aufgabenbereiche. Im Umweltschutz deuten sich im Bereich der Kommunalisierung vormals staatlicher Aufgaben eher problematische Effekte an (vgl. Bauer u. a. 2007). Man denke daran, die Ausweisung von Hochwasserschutzgebieten oder von Naturschutzgebieten sowie die Gewerbeaufsicht über gefährliche Anlagen an die Kommunen zu geben. Hier besteht die Gefahr eines Auseinanderfallens von Verursachern und Betroffenen von Maßnahmen, die Gefahr einer Politisierung der Aufgabenwahrnehmung durch die Vermischung von Wirtschaftsförderungs- und Umweltinteressen. Zudem ergeben sich Möglichkeiten eines „kalten“ Aufgabenabbaus.

Literatur

- Aehnelt, R. (2005): Zwischenevaluierung des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“ – zentrale Ergebnisse. In: Informationen z. Raumentwicklung, H. 2/3, S. 63–73.
- Axt, H.-J. (2006): Regionalisierung wider Willen?: die EU-Regionalpolitik und das „Europa der Regionen“. In: Z. f. Politikwissenschaft 16, 2, S. 457–485.
- Bauer, M.W.; Bogumil, J.; Knill, C.; Ebinger, F.; Krapf, S.; Reißig, K. (2007): Modernisierung der Umweltverwaltung. Berlin.
- Benz, A. (2006): Verwaltungspolitik im föderativen Wettbewerb der Länder? Mögliche Konsequenzen einer Änderung von Art. 84 Abs. 1 GG. In: Verwaltungsarchiv 97, 3-4, S. 318–331.
- Bernt, M. (2005): Stadtumbau im Gefangenendilemma. In: Weiske, Christine; Kabisch, Sigrun; Hannemann, Christine (Hrsg.): Kommunikative Steuerung des Stadtumbaus. Wiesbaden, S. 109–130.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2004): Demographie konkret – Handlungsansätze für die kommunale Praxis. Gütersloh.
- Blanc, M. (2002): Strategies for the Social Regeneration of Disadvantaged Neighbourhoods in France (1977–2002). In: Walther, Uwe-Jens (Hrsg.): Soziale Stadt – Zwischenbilanzen. Ein Programm auf dem Weg zur Sozialen Stadt? Opladen, S. 211–227.
- Bogumil, J. (2007): Verwaltungspolitik im Bundesländervergleich – Große Entwürfe statt inkrementalistischer Reformen? In: Bandelow, Nils C.; Bleek, Wilhelm (Hrsg.): Einzelinteressen und kollektives Handeln in modernen Demokratien. Wiesbaden, S. 111–123.
- Bogumil, J.; Jann, W. (2005): Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft. Wiesbaden.
- Brandstetter, B.; Haller, C.; Lang, T.; Pfeifer, A. (2005): Vier Jahre Stadtumbau Ost. In: Städte im Umbruch 3, S. 3–8.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (2004): Stadtentwicklung in Deutschland. Aktuelle Informationen aus der Laufenden Raumbearbeitung des BBR. II. Nationaler Städtebaukongress 10. bis 11. Mai 2004. Bonn.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (2007): Auf dem Weg zu einer nationalen Stadtentwicklungspolitik. Memorandum. Bonn.
- Donzelot, J. (2007): Stadtpolitik in Frankreich. In: Informationen z. Raumentwicklung, H. 6, S. 371–380.
- Ebinger, F.; Bogumil, J. (2008): Grenzen der Subsidiarität. Verwaltungsreform und Kommunalisierung in den Ländern. In: Vetter, A.; Heinelt, H. (Hrsg.): Lokale Politikforschung heute. Wiesbaden (im Erscheinen).
- Eltges, M. (2005): Städte und Europäische Strukturpolitik. In: Raumforschung u. Raumordnung 63, H. 2, S. 134–141.
- Fonjoret, S. (2004): Les nouveaux transferts de compétences aux collectivités territoriales. In: Regards sur l'actualité, 308, S. 17–39.
- Friedrichs, J. (1995): Stadtsoziologie. Opladen.
- Gatzweiler, H.-P.; Milbert, A. (2003): Regionale Einkommensunterschiede in Deutschland. In: Informationen z. Raumentwicklung, H. 3/4, S. 125–145.
- Goldsmith, M. (2002): Central Control over Local Government – A Western European Comparison. In: Local Government Studies 28, 3, S. 91–112.
- Häußermann, H. (2005): Umbauen und Integrieren – Stadtpolitik heute. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 3, S. 3–8.
- Holtkamp, L. (2007): Wer hat Schuld an der Verschuldung? Ursachen nationaler und kommunaler Haushaltsdefizite. In: Polis, H. 64.
- Hoppe, A.; Voelzkow, H. (2001): Angleichung und Differenzierung in der Europäischen Strukturpolitik: Deutschland und Großbritannien im Vergleich. In: Tömmel, I. (Hrsg.): Europäische Integration als Prozess von Angleichung und Differenzierung. Opladen, S. 187–210.
- Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik (IfS) (2004): Zwischenevaluierung des Bund-Länder-Programms „Förderung von Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“, Kurzfassung. Berlin.

- Jaillet, M.-C. (2003): La politique de la ville en France: histoire et bilan. In: *Regards sur l'actualité*, 296, S. 5–23.
- Karsten, M.; Wagner, I. (2006): Demographischer Wandel als Herausforderung kommunaler Stadtentwicklungspolitik. In: Deutsch-Französisches Institut; Wüstenrot Stiftung (Hrsg.): *Demographie und Stadtentwicklung. Beispiele aus Deutschland und Frankreich*. Ludwigsburg, S. 73–96.
- Kuhlmann, S. (2007): Politik- und Verwaltungsreform in Kontinentaleuropa. Subnationale Institutionenpolitik im deutsch-französischen Vergleich. Habilitationsschrift. Potsdam.
- Kukawka, P. (2006): Dezentralisierung und Stadtentwicklung in Frankreich 1982–2005. In: Deutsch-Französisches Institut; Wüstenrot Stiftung (Hrsg.): *Demographie und Stadtentwicklung. Beispiele aus Deutschland und Frankreich*. Ludwigsburg, S. 97–124.
- Mäding, H. (2006): Wozu eine nationale Stadtpolitik? In: *Difu-Berichte*, 2, S. 2–3.
- Neumann, W. (2006): Gesellschaftliche Integration gescheitert? Stadtpolitik in Frankreich vor Herausforderungen in einer neuen Dimension. Ludwigsburg. = Aktuelle Frankreich-Analysen des dfi. Nr. 21.
- Pohle, H. (2006): Neue Orientierungen nationaler Stadtpolitik. In: *ARL-Nachrichten*, 2, S. 42–44.
- Rat der EU (2006): Entscheidung des Rates vom 6. Oktober 2006 über strategische Kohäsionsleitlinien der Gemeinschaft (2006/702/EG). Amtsblatt der Europäischen Union L 291/11-32 vom 21.10.2006, S. 11–32.
- Rydin, Y. (2003): *Urban and Environmental Planning in the UK*. Second Edition. Houndsmills.
- Scharpf, F.W. (1973): Komplexität als Schranke politischer Planung. In: Ders.: *Planung als politischer Prozess. Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie*. Frankfurt/M., S. 73–113.
- Scharpf, F.W.; Reissert, B.; Schnabel, F. (1976): Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus. Kronberg.
- Scharpf, F.W.; Schnabel, F. (1979): Steuerungsprobleme der Raumplanung. In: Bruder, W.; Ellwein, T. (Hrsg.): *Raumordnung und staatliche Steuerungsfähigkeit*. Opladen, S. 12–57. = PVS-Sonderheft 10/1979.
- Stoker, G. (2004): *Transforming Local Governance*. Houndsmills.
- Strohmeier, K.P.; Zimmer-Hegmann, R.; Meyer, C.; Stöber, K.; Sucato, E.; Heidbrink, I.; Kersting, V. (2003): *Sozialraumanalyse – Soziale, ethnische und demografische Segregation in den nordrhein-westfälischen Städten*. Gutachten für die Enquetekommission „Zukunft der Städte in NRW“ des Landtags Nordrhein-Westfalen. Dortmund, Bochum.
- Van den Berg, L.; Braun, E.; van der Meer, J. (2004): *National Urban Policies in the European Union*. Rotterdam.
- VV-Städtebauförderung 1999: Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104a Absatz 4 des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen.
- Wollmann, H. (2006a): Städtebauliche Planungssysteme in England, Frankreich und Schweden zwischen Konvergenz und Divergenz. In: Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.): *Brennpunkt Stadt*. Berlin, S. 293–308.
- Wollmann, H. (2006b): Staatsorganisation zwischen Territorial- und Funktionalprinzip im Ländervergleich – Varianten der Institutionalisierung auf der dezentral-lokalen Ebene. In: Bogumil, J.; Jann, W.; Nullmeier, F. (Hrsg.): *Politik und Verwaltung*. Wiesbaden, S. 424–452. = PVS-Sonderheft 37.
- Wollmann, H. (2007): Steuerung und Koordination öffentlicher Aufgaben durch deren „echte“ Kommunalisierung. In: Bogumil, J.; Holtkamp, L.; Kißler, L.; Kuhlmann, S.; Reichard, C.; Schneider, K.; Wollmann, H.: *Perspektiven kommunaler Verwaltungsmodernisierung. Praxiskonsequenzen aus dem Neuen Steuerungsmodell*. Berlin, S. 65–75.
- Wollmann, H. (2008): Reformen in Kommunalpolitik und -verwaltung. Großbritannien, Schweden, Frankreich und Deutschland im Vergleich. Hrsg.: Wüstenrot Stiftung. Wiesbaden (im Erscheinen).

Prof. Dr. Jörg Bogumil
Dipl.-Soz. Stephan Grohs
Dipl.-Pol. Renate Reiter
Ruhr-Universität Bochum
Lehrstuhl für vergleichende Stadt- und Regionalpolitik
Universitätsstraße 150, Geb. GC 05/706
44801 Bochum
E-Mail: joerg.bogumil@ruhr-uni-bochum.de