

Jörg Bogumil, Stephan Grohs, Renate Reiter

Möglichkeiten und Grenzen nationaler Stadtpolitik – eine politikwissenschaftliche Perspektive

1. Einleitung	1
2. Aufgaben nationaler Stadtpolitik	2
3. Spielräume und Chancen „nationaler Stadtpolitik“	6
3.1 Föderalstaatliche Grenzen nationaler Stadtpolitik	6
3.2 Internationaler Vergleich: Stadtpolitik in Frankreich und GB.....	8
3.3 Erfahrungen nationaler Stadtentwicklungspolitik.....	11
4. Auf dem Weg zu einer „nationalen Stadtpolitik“?.....	15
5. Literatur.....	19

eingereicht bei der Zeitschrift Raumforschung und Raumordnung (RuR)

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 mit Bezug auf den bundesstaatlichen Föderalismus – Art. 72 (2) 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 Disparitäten ausgleich zwischen den Städten und innerhalb des städtischen Raums als auch auf den 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 erforderlich machen (können) (vgl. 2), um anschließend föderalstaatliche Grenzen und Erfahrungen mit Modellprojekten kritisch zu reflektieren (vgl. 3). Die zentrale These der Ausführungen lautet, dass entgegen der Diskussion um die Notwendigkeit einer nationalen Stadtpolitik und dem Appell für eine „integrierte“ Herangehensweise zum gegenwärtigen Zeitpunkt die Chancen für die Errichtung einer nationalen Stadtpolitik aus rechtlicher und institutioneller Perspektive als gering erscheinen. Gleichzeitig sind die real zu beobachtenden Projekte eher segmentärer (statt integrierter) Natur und folgen einer experimentellen Logik. Ob es Möglichkeiten gibt, hier gegenzusteuern, wird in der abschließenden Betrachtung thematisiert (vgl. 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 zu sein.

- 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).

- Zahlreiche Städte sind von *negativer demographischer Entwicklung* betroffen. Nach übereinstimmenden Prognosen (BBR 2004: 11; Karsten/Wagner 2006: 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 zusätzlichen 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.
- 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

¹ Der Bundeskongress „Auf dem Weg zu einer nationalen Stadtentwicklungspolitik“ fand am 2. Juli in Berlin statt und vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) in Kooperation mit der

und dem Ergebnis des „Berliner Memorandums“ hat Bundesminister Wolfgang Tiefensee im Juli 2007 erklärt:

„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: 3).

Diese Einschätzung wird auch auf europäischer Ebene geteilt. Einerseits widmet die EU hier 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 EU für die Kohäsionspolitik zwischen 2007 und 2013 (Kohäsionsleitlinien) wird die Unterstützung der Stadtentwicklung als ein Schwerpunkt angeführt (Rat der EU 2006: 29-30), auf dessen Beachtung die Kommission bei den Verhandlungen über die Operationellen Programme der Mitgliedstaaten bzw. der zu fördernden Regionen drängen soll. Andererseits hat sich seit der Verabschiedung des Europäischen Raumentwicklungskonzepts (EUREK) im Jahr 1999 informell eine lebendige Kooperation zwischen den für Raumordnungs- und/oder Stadtentwicklungsfragen zuständigen nationalen Ministern entwickelt, in deren Rahmen auch die Frage der Entwicklung in den europäischen 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 auch 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 zusätzlich verstärkt.

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

- Städtebaupolitik
- Wirtschafts- und regionale Strukturpolitik

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.

- Wohnungspolitik
- Umweltpolitik
- Jugend- und Bildungspolitik
- Integrationspolitik

Ein zweites Charakteristikum der Stadtpolitikdiskussion ist der trotz allen Appellen 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 politischer 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 Verwaltungsstrukturereformen 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 Kommunen bei der Bewältigung des allgemeinen kommunalen Aufgabenwandels – gerecht werden könnte.

² Über diesen engen Fokus hinaus geht Heinrich Mäding (2006), der eine ganze Reihe von Maßnahmen thematisiert, die Stadtpolitik in einem „weiten“ Sinne thematisieren: Dazu zählt er etwa „Stadtverträglichkeitsprüfungen“ in Gesetzgebungsverfahren, finanzpolitische Maßnahmen im Bereich der Gemeindefinanzen und die Aufgabenteilung im Verwaltungsföderalismus.

3. Spielräume und Chancen „nationaler Stadtpolitik“

Dem soeben skizzierten Aufgabenspektrum nationaler Stadtpolitik stehen einige Einschränkungen bezüglich der bundespolitischen Handlungskompetenz gegenüber (3.1). Die besondere Situation, die aus dem föderalen Staatsaufbau resultiert, wird gerade dann deutlich, wenn man einen kurzen Vergleich mit eher unitarisch verfassten Staaten vornimmt (3.2). Welche Spielräume für nationale Stadtpolitik innerhalb dieses institutionellen Handlungsrahmens bestehen, wird abschließend anhand der Erfahrungen bundespolitischer Stadtentwicklungspolitik, insbesondere mit den Programmen „Soziale Stadt“ und „Stadtumbau Ost“ ausgelotet (vgl. 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 besitzt, 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“ (Art. 72 (2)) berufen. Konkretisiert wird diese Forderung im Raumordnungsgesetz durch den Zusatz „in allen seinen Teilräumen“ (§ 1 (2,6) ROG).³ Allerdings nennt das Grundgesetz auch 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)) 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 Föderalis-

³ Gleichzeitig wird aber im gleichen Absatz gefordert, die „prägende Vielfalt der Teilräume zu stärken“.

musreform dem Bund die direkte Aufgabenübertragung an die Kommunen: „Durch Bundesgesetz dürfen Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben nicht übertragen werden“ (Art. 84 (1)) (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 Finanzaufweisungen an die lokale Ebene zu steuern sind sehr beschränkt angesichts der für diese Zwecke zur Verfügung stehenden Töpfe und verteilungspolitischer 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 vorn herein die Erwartung des Auftretens der seit langem bekannten Koordinationsprobleme aufgrund der institutionell verfestigten föderalen Politikverflechtung in diesem Politikbereich nährt (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 Ministerium 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 im Jahr 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“⁴. Diese Programme werden durch zusätzliche Modellprojekte zur Ermittlung neuer Problemlösungsstrategien und Handlungskonzepte im Bereich der Stadtentwicklung ergänzt, die aus dem Ressortforschungsprogramm ExWoSt⁵ finanziert sind. Insgesamt bleiben die genannten Maßnahmen auf die sektorale Initiative des BMVBS beschränkt und es gibt nur wenige Beispiele für eine intersektorale Koordination 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 (GB) zeigt sich, dass die Spielräume nationaler Stadtentwicklungsförderung hierzulande wesentlich eingeschränkter sind als in europäischen Nachbarländern.

3.2 Internationaler Vergleich: Stadtpolitik in Frankreich und Großbritannien

Die französischen Kommunen sind neben den Departements, Regionen und interkommunalen Kooperationsverbänden (EPCI) in der Verfassung der V. Republik als territoriale Gebietskörperschaften anerkannt. Sie genießen seit Ende des 19. Jahrhunderts das Recht zur Selbstverwaltung, waren jedoch, dessen ungeachtet, 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 1982-84 und 2003-04 wurden der kommunale Funktionsradius und die Leistungskraft erweitert (Fonjoret 2004). Dennoch bleibt der Staat gerade auch im Feld der Raumentwicklung weiterhin tonangebend (Goldsmith 2005: 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 Entwicklungsprobleme 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. Jaillet 2003), wobei

⁴ Nachfolgend kurz „Soziale Stadt“.

⁵ Experimenteller Wohnungs- und Städtebau.

der staatliche Steuerungsanspruch 1989/90 durch die Errichtung spezifischer stadtentwicklungspolitischer Institutionen auf der zentralstaatlichen Ebene dokumentiert wurde.⁶

Die Steuerung der als neue wohlfahrtsstaatliche Aufgabe angelegten, komplexen *Politique de la ville* wirft dabei 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 die *Politique de la ville* verbunden⁷. Eine zweite Steuerungsherausforderung liegt in der Tendenz zur Produktion kommunaler Mitnahmeeffekte (Neumann 2006: 11). Diese treten auch ungeachtet der Tatsache ein, dass die Vergabe staatlicher Fördergelder an die Städte an den „objektiven“ Nachweis von Bedürftigkeitstatbeständen, z.B. überdurchschnittlich hohe Arbeitslosigkeit, gekoppelt ist 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: 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 EPCI wurden im Zuge der Dezentralisierung stadtentwicklungsrelevante Aufgaben übertragen, die koordiniert werden müssen, um den Erfolg des lokalen Stadtentwicklungsprogramms zu gewährleisten.

Die britischen Kommunen 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 den konservati-

⁶ Zu nennen sind hier u.a. zentralstaatliche Verwaltungsbehörde DIV (Délégation interministérielle à la Ville), das stadtentwicklungspolitischen Entscheidungsgremium CIV (Comité interministériel pour la Ville) unter Vorsitz des Premierministers und der ‚delegierte‘ nationalen Städteminister.

⁷ 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 Milliarden Euro auf circa 6 Milliarden Euro an.

ven Regierungen auch regen Gebrauch macht. 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. Es wurde 1998 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, das die gezielte zentralstaatliche Förderung von Kooperationen verschiedener Akteure auf lokaler Ebene (Lokalverwaltungen, zentralstaatliche Agencies (z.B. „English Partnerships“), Quasi-autonomous non-governmental Organizations etc.) ein weiterer integrativer Politikansatz zur Verfügung (vgl. Stoker 2004: 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 einen Spieler unter vielen auf der städtischen Arena ausmachen (vgl. Rydin 2003: 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 Fördergelder⁸ werden wiederum nur an lokale Partnerschaften, nicht an die Stadtverwaltungen direkt vergeben. Allerdings geht dies auf Kosten einer effizienten Koordinierung der Akteure „vor Ort“ mit fehlender 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 zumindest in kritischem Licht erscheinen lässt.

Der Vergleich zeigt vor dem Hintergrund ähnlicher Problemlagen ungleich höhere Interventionsmöglichkeiten des Zentralstaats in Frankreich und GB. Diese stärkeren Einflussmöglich-

⁸ 1998 wurde das staatliche Programm „New Deal for Communities“ mit ca. 3 Mrd. Euro Höhe 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. Euro in den Jahren 2004/05).

keiten 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 wir aus der vergleichenden Lokalforschung wissen, 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 aufweisen. Allerdings leidet darunter mitunter die Rückbindung an die lokale Ebene, wenn Transparenzprobleme auftreten oder die örtliche Interessenstruktur nicht ausreichend berücksichtigt wird. 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 darin deutlich, dass das für u.a. 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‘ „Stadtumbau 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 Stadtumbau Ost“ (2002) beschäftigt sich in erster Linie mit dem Abriss und Rückbau von Häusern und ganzen Straßenzügen, insbesondere von Plattenbausiedlungen, 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 werden 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 Wohnungsbestandes 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. Euro 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 darstellt. Außerdem fehlten weitgehende Qualitätskontrollen und Evaluationen über die Mittelverwendung (vgl. Brandstetter et al. 2005: 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: 4) zu verhindern und den sich verschärfenden sozio-ökonomischen, städtebaulichen und

infrastrukturellen Problemen in Folge sozialräumlicher Segregation entgegen zu wirken. 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 Bundesländer 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 Teilnehmer-Städte aus. Diese profitieren zur Durchführung stadtentwicklungspolitischer Projekte in ausgewählten betroffenen Stadtteilen von der Städtebauförderung des Bundes und der Länder, wobei ein kommunaler Eigenanteil von dreißig Prozent 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: 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 nicht-staatlichen 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 gestellt Fördermittel (100 Millionen DM im Jahr 1999) wurde seit dem Programmstart um 60 Prozent erhöht (Aehnelt 2005: 64).⁹ 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. Den-

⁹ Wobei sein relativer Anteil an den Finanzhilfen des Bundes im Rahmen der Städtebauförderung von durchschnittlich circa 18 Prozent sich nicht wesentlich geändert hat (Aehnelt 2005: 64).

noch zeigt die Zwischenevaluation des Programms „Soziale Stadt“ bei allen Erfolgen auf lokaler Ebene eine mangelnde integrative Zusammenarbeit der Fachressorts auf Bundes- und Landesebene auf (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 BM Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 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 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 Programme, die wenig echten Handlungsspielraum und Möglichkeiten zum ‚Experimentieren‘ eröffnen. Zur Verfügung stehende Finanzmittel sind relativ gering. Zudem ist das ‚Programmportfolio‘ disparat und lässt weniger Anspruch erkennen, auf 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 Politik-integrierenden Anspruchs notwendig erscheinen, sind nicht einfach zu erbringen. Dies hat sich bereits an 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 Stadtentwicklungspoli-

tik 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: 65).

Der Anspruch der Errichtung einer nationalen Stadtpolitik ist somit, wie die Erfahrungen zeigen, mit einem engen Ressortfokus und Planungsbias verknüpft. Sie 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.¹⁰ 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 „nationaler Stadtpolitik“ sind die Argumente der Befürworter einer Stärkung der zentralstaatlichen Verantwortungsübernahme für städtische Angelegenheiten nicht

¹⁰ 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.

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 Reichweite¹¹ wesentliche Impulswirkungen auf die fachliche und politische Debatte um eine nationale Stadtpolitik entfaltet haben (Eltges 2005).

Der Anspruch insbesondere des BMVBS an der Errichtung einer nationalen Stadtpolitik speist sich aus den seit 1996 kontinuierlich weiterentwickelten Initiativen der EU zugunsten der Förderung einer nachhaltigen Stadtentwicklung (vgl. Eltges 2005: 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 Strukturpolitik im Jahr 1988 vor allem auf die inhalt-

¹¹ Insgesamt wurden aus Mitteln der GI URBAN zwischen 1994 und 1999 EU-weit 118 Städte mit einer über die gesamte Laufzeit verteilten Fördersumme von 951 Millionen Euro gefördert. Zwölf davon lagen in Deutschland (darunter acht einschließlich Berlin in Ostdeutschland), das während der ersten Laufzeitperiode 110 Millionen Euro Fördergelder erhielt. In der zurückliegenden strukturpolitischen Förderperiode zwischen 2000 und 2006 wurden mit URBAN II insgesamt 70 europäische Städte mit 700 Millionen Euro gefördert, darunter 13 in Deutschland, in das in diesem Zusammenhang circa 150 Millionen Euro an Fördermitteln geflossen sind.

liche 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 2007-13 Stadtentwicklung im Lichte der Ziele der Lissabon-Agenda der EU als eine Policy-Aufgabe von gesamteuropäischer Relevanz definiert (Rat der EU 2006: 30). Die Regierungen der Mitgliedstaaten haben die „nachhaltige Stadtentwicklung“ mit der Annahme der erneuerten Strukturfondsverordnungen für 2007-13 zudem in den „mainstream“ der Förderungsgegenstände des Europäischen Regionalfonds (ERDF) (Art. 8 ERDF 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 (vgl. die Beiträge in „Der Städtetag“ 04/2007). 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 insbesondere sozialer städtischer Problemlagen 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: 4).

Allerdings lassen die Vorteile einer dezentralen Aufgabenwahrnehmung durch die Kommunen vor Ort eine generelle Stärkung der kommunalen städtischen Selbstverwaltung als alternativen Weg erscheinen. Die Problemlösungsfähigkeit der Kommunen sollte nicht unterschätzt werden. Die bereits angesprochenen Aufgabenübertragungen auf die Kommunen im Rahmen der Verwaltungsstrukturen der Länder weisen darauf hin, dass dort neben Einsparpotentialen auch ausreichende Handlungskompetenz vermutet wird (vgl. Wollmann 2007).¹² Berichte über innovative Problemansätze in einzelnen Vorreitergemeinden etwa mit Blick auf die Lösung der demographischen Herausforderung (Stichwort: Kinderfreundliche Stadt, altengerechte Stadt) deuten ebenfalls in diese Richtung. Innovationsfähigkeit vor Ort kann kaum in fernen Ministerialverwaltungen geschaffen werden. Insofern ist fraglich, ob eine aufgabenbezogene Zuweisung aus Fördertöpfen ein modellhafter Weg der Politik gegenüber den Städten darstellt. 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 und es existieren durchaus politikfähige Vorschläge zur Reform, aber angesichts der Haushaltsdefizite 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 Eu-

¹² Dies 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), denkt man 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.

ropa 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 Potential 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 Stadtentwicklungspolitik nicht nur Kommunen als Verbündete zu gewinnen, sondern auch alle einschlägigen Ministerien auf den einzelnen Ebenen.

5. Literatur

- Aehnel, Reinhard: Zwischenevaluierung des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“ - zentrale Ergebnisse. Informationen zur Raumentwicklung Heft 2/3.2005: Die soziale Stadt – Ein Programm wird evaluiert – Bonn 2005, S. 63-73
- Axt, Heinz-Jürgen: Regionalisierung wider Willen?: die EU-Regionalpolitik und das „Europa der Regionen“. Zeitschrift für Politikwissenschaft 16 (2006) 2, S. 457-485
- Bauer, Michael W.; Bogumil, Jörg; Knill, Christoph; Ebinger, Falk; Krapf, Sandra; Reißig, Kristin: Modernisierung der Verwaltungsorganisation und von Verwaltungsverfahren im Umweltschutz - Berlin 2007
- Benz, Arthur: Verwaltungspolitik im föderativen Wettbewerb der Länder? Mögliche Konsequenzen einer Änderung von Art. 84 Abs. 1 GG. Verwaltungsarchiv 97 (2006) 3-4, S. 318-331
- Bernt, Matthias: Stadtbau im Gefangenendilemma. In: Weiske, Christine; Kabisch, Sigrun; Hannemann, Christine (Hg.): Kommunikative Steuerung des Stadtbbaus. Wiesbaden 2005, S. 109-130
- Bertelsmann Stiftung (Hg.): Demographie konkret – Handlungsansätze für die kommunale Praxis - Gütersloh 2004
- Blanc, Maurice: 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 2002, S. 211-227
- Bogumil, Jörg: Verwaltungspolitik im Bundesländervergleich – Große Entwürfe statt inkrementalistische Reformen? In: Bandelow, Nils C./Bleek, Wilhelm (Hrsg.): Einzelinteressen und kollektives Handeln in modernen Demokratien - Wiesbaden 2007, S. 111-123
- Bogumil, Jörg; Jann, Werner: Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft - Wiesbaden 2005
- Brandstetter, Benno; Haller, Christoph; Lang, Thilo; Pfeifer, Anne: Vier Jahre Stadtbau Ost. Städte im Umbruch 3-2005, S. 3-8.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR): Stadtentwicklung in Deutschland. Aktuelle Informationen aus der Laufenden Raumbearbeitung des BBR. II. Nationaler Städtebaukongress 10. bis 11. Mai 2004 – Bonn 2004
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS): Auf dem Weg zu einer nationalen Stadtentwicklungspolitik. Memorandum – Bonn 2007
- Donzelot, Jacques: Stadtpolitik in Frankreich. Informationen zur Raumentwicklung Heft 6.2007: Soziale Stadtpolitik – eine Zukunftsaufgabe – Bonn 2007, S. 371-380
- Ebinger, Falk; Bogumil, Jörg: Grenzen der Subsidiarität. Verwaltungsreform und Kommunalisierung in den Ländern. In: Vetter, Angelika; Heinelt, Hubert (Hg.): Lokale Politikforschung heute – Wiesbaden 2008 (im Erscheinen)
- Eltges, Markus: Städte und Europäische Strukturpolitik. Raumforschung und Raumordnung 63 (2005) 2, S. 134-141
- Fonjoret, Séverin : Les nouveaux transferts de compétences aux collectivités territoriales. Regards sur l'actualité (2004) 308 – Paris 2004, S. 17-39

- Friedrichs, Jürgen: Stadtsoziologie - Opladen 1995
- Gatzweiler, Hans-Peter; Milbert, Antonia: Regionale Einkommensunterschiede in Deutschland. Informationen zur Raumentwicklung (2003) H 3/4, S. 125-145
- Goldsmith, Michael: Central Control over Local Government – A Western European Comparison. Local Government Studies 28 (2002) 3, S. 91-112
- Häußermann, Hartmut: Umbauen und Integrieren – Stadtpolitik heute. Aus Politik und Zeitgeschichte (2005) 3, S. 3-8.
- Holtkamp, Lars: Wer hat Schuld an der Verschuldung? Ursachen nationaler und kommunaler Haushaltsdefizite, polis-Heft 64/07 - Hagen 2007
- Hoppe, Andrea; Voelzkow, Helmut: Angleichung und Differenzierung in der Europäischen Strukturpolitik: Deutschland und Großbritannien im Vergleich. In: Tömmel, Ingeborg (Hrsg.): Europäische Integration als Prozess von Angleichung und Differenzierung – Opladen 2001, S. 187-210
- Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik (IFS): Zwischenevaluierung des Bund-Länder-Programms „Förderung von Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“, Kurzfassung - Berlin 2004
- Jaillet, Marie-Christine: La politique de la ville en France: histoire et bilan. Regards sur l'actualité (2003) 296, S. 5-23
- Karsten, Martin; Wagner, Ina: Demographischer Wandel als Herausforderung kommunaler Stadtentwicklungspolitik. In: Deutsch-Französisches Institut/Wüstenrot Stiftung (Hrsg.): Demographie und Stadtentwicklung. Beispiele aus Deutschland und Frankreich - Ludwigsburg 2006, S. 73-96
- Kuhlmann, Sabine: Politik- und Verwaltungsreform in Kontinentaleuropa. Subnationale Institutionenpolitik im deutsch-französischen Vergleich. Habilitationsschrift – Potsdam 2007
- Kukawka, Pierre: Dezentralisierung und Stadtentwicklung in Frankreich 1982-2005. In: Deutsch-Französisches Institut/Wüstenrot Stiftung (Hrsg.): Demographie und Stadtentwicklung. Beispiele aus Deutschland und Frankreich - Ludwigsburg 2006, S. 97-124
- Mädig, Heinrich: Wozu eine nationale Stadtpolitik? Difu-Berichte (2006) 2, S.2-3
- Neumann, Wolfgang: Gesellschaftliche Integration gescheitert? Stadtpolitik in Frankreich vor Herausforderungen in einer neuen Dimension. Aktuelle Frankreich-Analysen des dfi Nr. 21 (2006) – Ludwigsburg 2006
- Pohle, Hans: Neue Orientierungen nationaler Stadtpolitik. Nachrichten der ARL (2006) 2, S. 42-44 Rat der EU: 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
- Rat der EU: Entscheidung des Rates vom 6. Oktober 2006 über strategische Kohäsionsleitlinien der Gemeinschaft. Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 291 vom 21.10.2006, S. 11-32
- Rydin, Yvonne: Urban and Environmental Planning in the UK. Second Edition - Houndsmills 2003
- Scharpf, Fritz W.: Komplexität als Schranke politischer Planung. In: ders.: Planung als politischer Prozess. Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie. Frankfurt 1973, S.73-113
- Scharpf, Fritz W.; Reissert, Bernd; Schnabel, Fritz: Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus - Kronberg 1976
- Scharpf, Fritz W.; Schnabel, Fritz: Steuerungsprobleme der Raumplanung. In: Bruder, Wolfgang; Ellwein, Thomas (Hrsg.): Raumordnung und staatliche Steuerungsfähigkeit. PVS-Sonderheft 10/1979 – Opladen 1979, S. 12-57
- Stoker, Gerry: Transforming Local Governance – Houndsmills 2004
- Strohmeier, Klaus Peter; Zimmer-Hegmann, Ralf; Meyer, Christian; Stöber, Katja; Sucato, Evelyn; Heidbrink, Ingo; Kersting, Volker: Sozialraumanalyse – Soziale, ethnische und demografische Segregation in den nordrheinwestfälischen Städten. Gutachten für die Enquetekommission „Zukunft der Städte in NRW“ des Landtags Nordrhein-Westfalen - Dortmund, Bochum 2003
- Van den Berg, Leo; Braun, Erik; van der Meer, Jan: National Urban Policies in the European Union – Rotterdam 2004
- Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104a Absatz 4 des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV-Städtebauförderung 1999)
- Wollmann, Hellmut: Städtebauliche Planungssysteme in England, Frankreich und Schweden zwischen Konvergenz und Divergenz. In: Brennpunkt Stadt. Hrsg.: DIFU – Berlin 2006 (a), S. 293-308
- Wollmann, Hellmut: Staatsorganisation zwischen Territorial- und Funktionalprinzip im Ländervergleich – Varianten der Institutionalisierung auf der dezentral-lokalen Ebene. In: Bogumil, Jörg; Jann, Werner; Nullmeier, Frank (Hg.), Politik und Verwaltung. PVS-Sonderheft 37 – Wiesbaden 2006 (b), S. 424-452
- Wollmann, Hellmut: Steuerung und Koordination öffentlicher Aufgaben durch deren „echte“ Kommunalisierung. In: Bogumil, Jörg/ Holtkamp, Lars/ Kießler, Leo/ Kuhlmann, Sabine/ Reichard, Christoph/ Schneider, Karsten/ Wollmann, Hellmut: Perspektiven kommunaler Verwaltungsmodernisierung. Praxiskonsequenzen aus dem Neuen Steuerungsmodell – Berlin 2007, S. 65-75
- Wollmann, Hellmut: Reformen in Kommunalpolitik und -verwaltung. Großbritannien, Schweden, Frankreich und Deutschland im Vergleich (Hg. Wüstenrot Stiftung) - Wiesbaden 2008 (im Erscheinen)