

Walter Hanesch (Hrsg.)

# Die Zukunft der „Sozialen Stadt“

Strategien gegen soziale Spaltung  
und Armut in den Kommunen

Sonderdruck

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek  
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der  
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über  
<<http://dnb.d-nb.de>> abrufbar.

1. Auflage 2011

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH 2011

Lektorat: Dorothee Koch / Priska Schorlemmer

VS Verlag für Sozialwissenschaften ist eine Marke von Springer Fachmedien.

Springer Fachmedien ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media.

[www.vs-verlag.de](http://www.vs-verlag.de)



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Printed in Germany

ISBN 978-3-531-16811-1

# Inhaltsverzeichnis

## Einführung

*Walter Hanesch*

**Soziale Spaltung und Armut in den Kommunen und die Zukunft des „lokalen Sozialstaats“** ..... 7

## I Die „Soziale Stadt“ vor veränderten Herausforderungen und Rahmenbedingungen

*Jürgen Friedrichs*

**Ethnische und soziale Segregation in deutschen Großstädten** ..... 49

*Reinhard Aehnelt*

**Trends und Ausmaß der Polarisierung in deutschen Städten** ..... 63

*Jörg Bogumil*

**Möglichkeiten und Grenzen nationaler Stadtpolitik** ..... 81

*Frank Bönker*

**Kommunalisierung der Sozialpolitik? Die Entwicklung der sozialpolitischen Rolle der Kommunen in Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Schweden**..... 97

*Yuri Kazepov*

**Rescaling in der Sozialpolitik: Die neue Rolle lokaler Wohlfahrtssysteme in europäischen Staaten**..... 115

## **II Strategische Aspekte kommunaler Politik gegen soziale Spaltung**

*Lars Holtkamp*

<b>Der lokale Sozialstaat im Lichte kommunaler Governance-Trends. Partizipative Wende oder das Ende der kommunalen Selbstverwaltung? .....</b>	<b>157</b>
--	------------

*Karsten Zimmermann*

<b>Der Beitrag des Programms „Soziale Stadt“ zur Sozialen Stadtentwicklung .....</b>	<b>181</b>
--	------------

*Heinz-Jürgen Dahme und Norbert Wohlfahrt*

<b>Sozialraumorientierung in der kommunalen Sozialverwaltung: Das Gemeinwesen als Bezugspunkt einer neuen Steuerung Sozialer Arbeit ....</b>	<b>203</b>
--	------------

*Marc Neu, Klaus Peter Strohmeier, Volker Kersting*

<b>Sozialberichterstattung als Grundlage für eine kommunale Politik gegen Segregation .....</b>	<b>219</b>
---	------------

## **III Ausgewählte Handlungsfelder kommunaler Armutsprävention**

*Rolf Keim*

<b>Soziale Stadt und sozialräumliche Ausgrenzung: Wohnen und öffentlicher Raum .....</b>	<b>241</b>
--	------------

*Norbert Gestring*

<b>Kommunale Konzepte zur Integration von Migranten .....</b>	<b>257</b>
---	------------

*Claus Reis*

<b>Ökonomische und soziale Integration von Arbeitslosen. SGB II und die Rolle der Kommunen .....</b>	<b>275</b>
--	------------

*Gerda Holz*

<b>„Kommunale Strategien gegen Kinder- und Bildungsarmut“. Oder: Der Ansatz kindbezogener Armutsprävention (nicht nur) für Kommunen .....</b>	<b>299</b>
---	------------

<b>Zu den Autoren .....</b>	<b>325</b>
-----------------------------	------------

# Möglichkeiten und Grenzen nationaler Stadtpolitik<sup>1</sup>

Jörg Bogumil

## 1 Einleitung

Vor dem Hintergrund einer zunehmenden Heterogenisierung der Städte aufgrund des wirtschaftlichen Strukturwandels, des demographischen Wandel und der Ungleichverteilung von sozialen Problemlagen wird auf dieser Fachtagung die Frage gestellt, welche Strategien gegen soziale Spaltung und Armut in Kommunen möglich sind. In meinen Beitrag soll es dabei um die Frage gehen, ob eine nationale Stadtpolitik angesichts der Divergenz zwischen Gewinner- und Verliererstädten eine Chance bietet, dieser Heterogenisierung entgegenzuwirken. Dazu wird zunächst auf die Frage eingegangen, was unter nationaler Stadtpolitik zu verstehen ist und welche Herausforderungen diese begründen (vgl. 2), um anschließend Spielräume, Chancen und Erfahrungen zu erörtern (3). Ein Ausblick schließt die Ausführungen ab (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 (Gatzweiler/ Milbert 2003). Wirtschaftliche Umbrüche und Strukturwandel treffen die Stadtregionen in unterschiedlichem Maße. Insbesondere altindustriell geprägte Regionen blei-

---

<sup>1</sup> In diesem Artikel wird an vielen Stellen auf die Veröffentlichung von Bogumil/ Grohs/ Reiter 2008 zurückgegriffen.

ben 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 (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 Migrant\*innen 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 (Friedrichs 1995; Häußermann 2005).

Angesichts dieser Problemdiagnose wird die Forderung nach einer „nationalen Stadtpolitik“ lauter (Mäding 2006; Pohle 2006). Die vom nachteiligen sozialstrukturellen und ökonomischen Wandel betroffenen Städte seien nicht mehr in der Lage, die kumulierenden Problemlagen aus eigener (kommunalpolitischer) Kraft zu stemmen (Häußermann 2005: 3; BMVBS 2007: 3).

Charakteristisch für den „neuen“ Stadtpolitik-Diskurs in Deutschland ist zum einen eine explizite Betonung „integrierter“ Politiken<sup>2</sup> und zum anderen im Widerspruch zum Appell an integrierte Politiken ein deutlicher Bias in Richtung „Stadtentwicklungspolitik“. Dieser hat mit der Zusammensetzung der „Policy Community“ zu tun, die sich aktiv an der Debatte beteiligt (zahlreiche Stadtplaner und Stadtsoziologen) und hängt mit den tatsächlich realisierten Programmen zusammen.

Die „normale Stadtpolitik“ i. S. einer Politik, die die Folgen supranationaler und nationaler politischen Entscheidungen für die Städte und Kommunen auf der lokalen Ebene abfedern hilft (echte und unechte Kommunalisierungen, finanzpolitische Entscheidungen, neue regulative Politiken, Rolle der Deregulierungs- und Liberalisierungspolitiken der EU), wird eigentümlich vernachlässigt. Betrachtet man die bundespolitischen Maßnahmen im Bereich der Kinderbetreuung oder die in vielen Bundesländern verfolgten Kommunalisierungen von Aufgaben im Rahmen von Verwaltungsstrukturereformen, bietet sich aber eigentlich genug Anlass, über die Politik gegenüber den Städten zu reflektieren (Bogumil 2007; Ebinger/ Bogumil 2008).

### 3 Spielräume und Chancen „nationaler Stadtpolitik“

Dem skizzierten Aufgabenspektrum nationaler Stadtpolitik stehen einige Einschränkungen bezüglich der bundespolitischen Handlungskompetenz gegenüber, die aus den Besonderheiten des föderalen Staatsaufbaus resultieren. Deshalb wird zunächst kurz auf die föderalstaatlichen Grenzen nationale Stadtpolitik eingegangen, bevor die Spielräume anhand der Erfahrungen bundespolitischer Stadtentwicklungspolitik, insbesondere mit den Programmen „Soziale Stadt“ und „Stadtumbau Ost“, ausgelotet werden.

#### 3.1 Föderalstaatliche Grenzen nationaler Stadtpolitik

Die Zuständigkeiten der Bundesebene für stadtpolitische Entscheidungen sind begrenzt (z.B. Bogumil/ Jann 2009: 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 stadtpoli-

---

<sup>2</sup> Als wesentliche Politikfelder werden Städtebaupolitik, Wirtschafts- und regionale Strukturpolitik, Wohnungspolitik, Umweltpolitik, Jugend- und Bildungspolitik und Integrationspolitik diskutiert.

tischen 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 eine 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 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).<sup>3</sup> 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 zudem seit der jüngsten Föderalismusreform dem Bund die direkte Aufgabenübertragung an die Kommunen: „Durch Bundesgesetz dürfen Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben nicht übertragen werden“ (Art. 84 (1)) (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. Auch 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 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

---

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



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 (klassisch Scharpf et al. 1976).

Schließlich ist die bundespolitische Handlungsfähigkeit gerade auch in jenem ressortmäßig abgegrenzten Politikbereich massiv eingeschränkt, der 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“. 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 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.

### *3.2 Bisherige Erfahrungen mit 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 u. a. für Städtebau und Stadtentwicklung zuständige Bundesministerium seit Amtsantritt der Großen Koalition im Herbst 2005 das Wort „Stadtentwicklung“ erstmals auch offiziell im Namen führt. Allerdings

fehlt es in Deutschland 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 (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 darstellen. Außerdem fehlten weitgehende Qualitätskontrollen und Evaluationen über die Mittelverwendung (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 gestellten Fördermittel (100 Millionen DM im Jahr 1999) wurde seit dem Programmstart um 60 Prozent erhöht (Aehnelt 2005: 64).<sup>4</sup> 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 verlangsamttem Tempo. Dennoch zeigt die Zwischenevaluation des Programms „Soziale Stadt“ bei allen Erfolgen auf lokaler Ebene eine mangelnde integrative Zusammenarbeit der

---

<sup>4</sup> 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).

Fachressorts auf Bundes- und Landesebene auf (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 Bundesministeriums für 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 den 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 nach einer ‚integrierten‘ 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 Zuständigkeiten 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. 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).

### *3.3 Hoffnungen auf eine nationale Stadtpolitik*

Trotz der föderalstaatlichen Grenzen und der bisherigen Erfahrungen lassen sich auch Anhaltspunkte dafür entdecken, dass nationale Stadtpolitik wichtiger werden könnte. Zu nennen sind hier Entwicklungen, 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 Reichweite<sup>5</sup> wesentliche Impulswirkungen auf die fachliche und politische Debatte um eine nationale Stadtpolitik entfaltet haben (Eltges 2005).

Der Anspruch insbesondere des BMVBS an die Errichtung einer nationalen Stadtpolitik speist sich aus den seit 1996 kontinuierlich weiterentwickelten Initiativen der EU zugunsten der Förderung einer nachhaltigen Stadtentwicklung (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 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 2007-13 Stadtentwicklung im Lichte der Ziele der Lissabon-Agenda der

---

<sup>5</sup> 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 Fördergeldern 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.

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 mittlerweile alle 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 Konstellationen 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 (Häußermann 2005: 4).

## 4 Ausblick

Insgesamt überwiegt nach wie vor die Skepsis, was die Realisierungschancen einer „nationalen Stadtpolitik“ betrifft. Entgegen der Diskussion um die Notwendigkeit einer nationalen Stadtpolitik und den Appell für eine „integrierte“ Herangehensweise erscheinen die Chancen für die Errichtung einer nationalen Stadtpolitik zum gegenwärtigen Zeitpunkt aus rechtlicher und institutioneller Perspektive als gering. Gleichzeitig sind die real zu beobachtenden Projekte eher segmentärer (statt integrierter) Natur. Zudem 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 Verwaltungsstrukturreformen der Länder weisen darauf hin, dass dort neben Einsparpotentialen auch ausreichende Handlungskompetenz vermutet wird (Wollmann 2007).<sup>6</sup> 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 die ‚Kirchturmsmentalität‘ in manchen Gemeinden sich in der Vergangenheit als Hindernis für eine effiziente und effektive Verteilung knapper Ressourcen erwiesen, so dass eine zentrale, möglicher-

---

<sup>6</sup> Dies Argument gilt allerdings nicht für alle Aufgabenbereiche. Im Umweltschutz deuten sich im Bereich der Kommunalisierung vormals staatlicher Aufgaben eher problematische Effekte an (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.



weise nicht nur auf Länder-, sondern darüber hinaus auch 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, ein zentrales Management von Informations- und Erfahrungsaustausch zu gewährleisten, zudem 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.

## Literatur

- Aehnelt, Reinhard (2005): 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 (2006): Regionalisierung wider Willen?: die EU-Regionalpolitik und das „Europa der Regionen“. Zeitschrift für Politikwissenschaft 16 (2006) 2, S. 457-485
- Bauer, Michael W. u. a. (2007): Modernisierung der Verwaltungsorganisation und von Verwaltungsverfahren im Umweltschutz. Berlin
- Benz, Arthur (2006): 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 (2005): Stadtbau im Gefangenendilemma. In: Weiske, Christine/ Kabisch, Sigrun/ Hannemann, Christine (Hrsg.): Kommunikative Steuerung des Stadtbbaus. Wiesbaden, S. 109-130
- Bertelsmann Stiftung (Hg.) (2004): Demographie konkret – Handlungsansätze für die kommunale Praxis. Gütersloh
- Blanc, Maurice (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, Jörg (2009): Verwaltungspolitik im Bundesländervergleich – Große Entwürfe statt inkrementalistische Reformen? In: Bandelow, Nils C./Bleek, Wilhelm (Hrsg.): Einzelinteressen und kollektives Handeln in modernen Demokratien. Wiesbaden, S. 111-123
- Bogumil, Jörg/ Jann, Werner (2009): Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft. Wiesbaden
- Bogumil, Jörg/ Grohs, Stephan/ Reiter, Renate (2008): Möglichkeiten und Grenzen nationaler Stadtpolitik – eine politikwissenschaftliche Perspektive, in RuR Heft 2, 2008, S. 118-129
- Brandstetter, Benno u.a. (2005): Vier Jahre Stadtbau Ost. Städte im Umbruch 3, S. 3-8.

- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (2004): Stadtentwicklung in Deutschland. Aktuelle Informationen aus der Laufenden Raumb Beobachtung 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
- Ebinger, Falk/ Bogumil, Jörg (2008): Grenzen der Subsidiarität – Verwaltungsreform und Kommunalisierung in den Ländern. In: Vetter, Angelika/ Heinelt, Hubert (Hrsg.) (2008): Lokale Politikforschung heute. Reihe: „Stadtforschung aktuell“. Wiesbaden: VS, S. 165-196.
- Eltges, Markus (2005): Städte und Europäische Strukturpolitik. Raumforschung und Raumordnung Vol. 63, No. 2, S. 134-141
- Friedrichs, Jürgen (1995): Stadtsoziologie. Opladen
- Gatzweiler, Hans-Peter/ Milbert, Antonia (2003): Regionale Einkommensunterschiede in Deutschland. Informationen zur Raumentwicklung. H 3/4, S. 125-145
- Häußermann, Hartmut (2005): Umbauen und Integrieren – Stadtpolitik heute. Aus Politik und Zeitgeschichte H. 3, S. 3-8.
- Holtkamp, Lars (2007): Wer hat Schuld an der Verschuldung? Ursachen nationaler und kommunaler Haushaltsdefizite, polis-Heft 64/07. Hagen
- Hoppe, Andrea/ Voelzkow, Helmut (2001): 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, S. 187-210
- Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik (IfS) (2004): Zwischenevaluierung des Bund-Länder-Programms „Förderung von Satdteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“, Kurzfassung. Berlin
- Karsten, Martin/ Wagner, Ina (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, Sabine (2008): Politik- und Verwaltungsreform in Kontinentaleuropa. Subnationaler Institutionenwandel im deutsch-französischen Vergleich. Habilitationsschrift, Baden-Baden.
- Mäding, Heinrich (2006): Wozu eine nationale Stadtpolitik? Difu-Berichte 2, S.2-3
- Pohle, Hans (2006): 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
- Scharpf, Fritz W. (1973): Komplexität als Schranke politischer Planung. In: ders.: Planung als politischer Prozess. Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie. Frankfurt a.M., S.73-113
- Scharpf, Fritz W./ Reissert, Bernd/ Schnabel, Fritz (1976): Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus. Kronberg
- Scharpf, Fritz W./ Schnabel, Fritz (1979): Steuerungsprobleme der Raumplanung. In: Bruder, Wolfgang/ Ellwein, Thomas (Hrsg.): Raumordnung und staatliche Steuerungsfähigkeit. PVS-Sonderheft 10. Opladen, S. 12-57
- Strohmeier, Klaus Peter u.a. (2003): 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
- Wollmann, Hellmut (2006): 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, S. 424-452

- Wollmann, Hellmut (2007): Steuerung und Koordination öffentlicher Aufgaben durch deren „echte“ Kommunalisierung. In: Bogumil, Jörg u.a.: Perspektiven kommunaler Verwaltungsmodernisierung. Praxiskonsequenzen aus dem Neuen Steuerungsmodell. Berlin, S. 65-75
- Wollmann, Hellmut (2008): Reformen in Kommunalpolitik und -verwaltung. Großbritannien, Schweden, Frankreich und Deutschland im Vergleich (Hrsg. v. d. Wüstenrot Stiftung). Wiesbaden