

Die Stadt – neue Herausforderungen und Chancen für den Staat



Prof. Dr. Dietrich Fürst

Stadt – die gesellschaftliche Bedeutung

- Stadt = „Großstadt“ i.S. des Stadtentwicklungsberichts 2008 (kreisfrei, Oberzentrum, mehr als 100.000 E)
- In letzten 40 Jahren erheblicher Bedeutungszuwachs
 - ⇒ deutsche Großstadtfeindlichkeit (bis 1960er Jahre) überwunden
 - ⇒ Edward I. Glaeser: *„Triumph of the city: How our greatest invention makes us richer, smarter, greener, healthier and happier“* (London 2011)
 - ⇒ aber regionaler Bezug
 - ➔ „metropolitan governance“-Diskussion

Noch: Städte – die gesellschaftliche Bedeutung

- Städte sind die gesellschaftliche Ebene
 - ⇒ der Konkretisierung gesellschaftlicher Problemlagen
 - ⇒ auf der der größte Teil öffentlicher Aufgaben vollzogen wird
 - ⇒ der Mobilisierung gesellschaftlicher Selbsthilfekräfte
 - ⇒ der wirtschaftlichen Umsetzung der Wissensgesellschaft

Sinkende Handlungsspielräume der Städte?

Sinkende Handlungsspielräume (→ gemäß Literatur):

- von oben: Einengung der kommunalen SV durch Ausdehnung der Pflichtaufgaben und Regelwerke
- von unten: regionaler Aktionsraum der Bürger
→ schwindende alltagspraktische Bindung der Bürger an ihre Stadt
- von innen: wachsende Belastung durch alternde Gesellschaft, Verfall der Infrastrukturen, der Integrationsleistungen
- von außen: Dominanz abwesender Investoren mit überlokaler Orientierung (Wohnungsbau, Industrie, Dienstleister, FE)

Nicht unbedingt !

Wachsende Stärke von Stadt-Regionen (s. Hannover, Aachen)

- wachsende regionale Governance-Funktionen

Aufgabenmehrung der Städte durch

- Dezentralisierung + Regionalisierung (europaweit !)
- erweiterte Spielräume im Vollzug (kommunale Vetomacht)
- wachsende Abhängigkeit des Staates von kommunaler Vollzugsmacht
 - ⇒ Verhandlungsmacht in Politikverflechtung,
 - ⇒ EU-Vertretung der Städte,
 - ⇒ größeres politisches Gewicht direktgewählter Bürgermeister

Herausforderungen für Staat und Kommunen

Üblicherweise identifizierte Herausforderungen für Staat und Kommunen:

- (1) Demographischer Wandel → Infrastruktur + Sozialausgaben
- (2) Finanzielle Restriktionen → verstärkt durch Globalisierung (Unternehmensbesteuerung) und demographischen Wandel (Einkommensteuer)
- (3) Globalisierung + IuK-Technologie → Wissensgesellschaft
- (4) Wandel im Staatsverständnis
 - Staat als „Gewährleistungsstaat“
 - „Verantwortungsgemeinschaft“ Staat-Wirtschaft-Zivilgesellschaft
 - jedenfalls: Abkehr vom „fürsorgenden Wohlfahrtsstaat“

Neue Herausforderungen für den Staat

- Umdenken zugunsten der Städte
→ “Zukunft der Städte“-Diskurse
- Wesentliche Herausforderungen für den Staat dabei
 - ⇒ Städte könnten integriertere Politikansätze gestalten, wenn Staat sie ließe (Sozialpolitik, Arbeitsmarktpolitik, Klimapolitik u.ä.)
 - ⇒ „Gewährleistungs-Staat-Konzept“ verlangt lokal differenzierte Politiken (Nutzung zivilgesellschaftlicher Potenziale, gegen Entsolidarisierungsprozesse)
 - ⇒ Notwendig: nationale Stadtpolitik mit Querkoordination der Fachressorts
 - erkannt (Stadtentwicklungsbericht 2008)
 - EU-Strukturfonds 2007-13 als Anreiz, aber ungenügende Praxis

Chancen für den Staat?

- Schwierige Antwort → “Staat an sich“ versus „Staat als Institution“
- *Staat an sich*: → Chancen sind offensichtlich
 - ⇒ Erweiterte gesellschaftliche Problemlösungskapazität durch starke Städte
→ insbesondere im Zeichen der Globalisierung (Wettbewerbsfähigkeit)
 - ⇒ Dabei besonders: Mobilisierung zivilgesellschaftlicher Potenziale
 - ⇒ Städte wirken gegen Ent-Solidarisierung über Gemeinwesenarbeit
 - ⇒ Wirken gegen Ent-Demokratisierung (bürgerfreundliche Städte)
- *Staat als Institution*: → Chancen sind „Gemeinschaftsgüter“
 - ⇒ aus Ressort Sicht sind Chancen = institutionelle Vorteile, Herausforderungen = institutionelle Kosten
 - ⇒ selektive Nutzung der Chancen (z.B. „selbständige Schule“, „Regionalisierung“, Hochschulselbstverwaltung, Sozialpolitik)
 - ⇒ Ressortinteressen → “shallow“ statt „deep decentralization“

Folgerungen für den Staat

(1) Verhältnis Staat \leftrightarrow Städte hat sich erheblich geändert

- ⇒ Nicht „starke Städte \leftrightarrow “schwacher Staat“, sondern Wandel des Staates zu „Gewährleistungsstaat“ \leftrightarrow „Kooperationspartner Stadt“
- ⇒ Generell mehren sich kritische Stimmen in Literatur gegen Paradigma des „absterbenden Nationalstaats“
 - ➔ denn: Regulations- und Gewährleistungs-Funktion, Interessenvertretungsfunktion etc.
- ☞ Finanzkrise zeigt weiterhin hohe Bedeutung des Staates
- ☞ „*flow of space*“-These von Castells
 - ➔ „*places of space*“-These
- ☞ Globalisierung induziert starke regionale Partnerschaften
- ⇒ Städte = wichtige Partner des Staates in Wissensgesellschaft (Lissabon-Vertrag wertet Städte auf)

Noch: Folgerungen für den Staat

(2) Governance-Beziehungen ändern sich

- ⇒ „*fiscal crisis*“
 - ➔ neue Formen der kooperativen Problembearbeitung
(„*regional governance*“-Diskurse; Regionalisierungs-Diskurse)
 - ➔ insbesondere auf Stadtebene mit Unterstützung des Staates
(„soziale Stadt“, „nachhaltige Stadt“)
- ⇒ Vertikale Politikverflechtung wird intensiver
- ⇒ Arbeitsteilung Staat \leftrightarrow Kommune wird prononcierter
 - ➔ Kommunalebene: Lebensqualität-Gestaltung („*place*“) + Integration
 - ➔ Staatsebene: Qualifikation + Technologieförderung
- ⇒ Handlungsmonopole des Staates nehmen ab
 - ➔ Zahl der Mit-Spieler steigt unaufhörlich („Ko-Produktion von Staatlichkeit“, „Verantwortungsteilung“: G.F.Schuppert)
 - ➔ „*intergovernmental management*“ als neue Aufgabe

Noch: Folgerungen für den Staat

Aber auch:

(3) interregionale Verteilungskonflikte wachsen

- ⇒ Städte als Zentren der Wissensgesellschaft vs. Peripherie
- ⇒ zudem: Ausgleichsziel zurückgenommen zugunsten Entwicklungsziel
(„*Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum*“: EU)

(4) wachsende Komplexität der Governance-Arrangements

= erfordert effizientere Steuerungsformen

- ⇒ Stärkung der intra-föderalen Arbeitsteilung
+ Entflechtung
- ⇒ Stärkung der Kommunen zur eigenständigen
Problembearbeitung
(→ Potenziale bei Familienpolitik, Sozialpolitik,
Integrationspolitik etc.)
- ⇒ Dilemmas: Dezentralisierung/ Regionalisierung bei gleichzeitigem Rückbau der
Selbstverwaltungs-Potenziale → Ausbalancieren ist angesagt!

Ideal versus Hemmnisse der Praxis

Langfristig passen sich Institutionen den geänderten Funktionalitäten an,

- mittelfristig behindern institutionelle Eigeninteressen die Anpassung
 - ⇒ langsamer Wandel zum „Gewährleistungsstaat“
 - ⇒ Umdenkungsprozess schneller als institutionelle Anpassung
- aufbauorganisatorische Änderungen sind wesentlich schwieriger zu realisieren als ablauforganisatorische (*vested veto-structures*)
- hierarchische Strukturen im Staat $\leftarrow \rightarrow$ Kommune-Verhältnis dominieren weitgehend ungebrochen

Noch: Ideal versus Hemmnisse der Praxis

Dennoch denkbar, dass institutionelle Veränderung schneller ablaufen :

- (1) Zielvereinbarungen, Controlling
→ institutionalisierte Lernprozesse gewinnen an Bedeutung
- (2) Finanzkrise könnte beschleunigend wirken
- (3) Mitsprachemöglichkeiten für Kommunen/Städte auf Staatsebene wachsen
- (4) Städte emanzipieren sich vom Staat über internationale Vernetzungsstrategien (EU-Kontext) + neue regionale/dezentrale Governance-Arrangements
- (5) Wirtschaft braucht starke Städte
→ Wettbewerb um „Talente“
→ Synergie-Effekte von „Wissensregionen“