

Eröffnung

Herr *Dieter Schimanke*, Vorsitzender des GfP-Vorstands, nahm in seiner Eröffnungsrede zunächst Bezug auf die ältere Literatur zur Stadtpolitik. Vor allem in den 1970-er und 1980-er Jahren waren die Stadt, die Lage der Städte und die Stadtentwicklung Thema auch der Programmforschung. Heute sind neue Lagen und Fragestellungen hinzugekommen (Stadtentwicklung ohne ökonomisches Wachstum bei zurückgehender Einwohnerzahlen, regional sehr unterschiedliche Entwicklungen mit der Folge der Herausbildung von sehr verschiedenen Stadttypen, postindustrielle Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft, Migration, Gentrifizierung, u.a.m.), die neue Perspektiven auf die Stadt generieren, innovative Ansätze stimulieren und die gesellschaftlichen und politischen Einstellungen sowie die Handlungs- und Entscheidungsmuster beeinflussen (z.B. „Urban-Governance“, kommunale Kooperationsmodelle, neue städtische Beteiligungskultur). Die GfP hat also Anlass genug gesehen, ihre Jahrestagung des Jahres 2011 der Stadtpolitik aus Sicht der Programmforschung zu widmen.

Für den Kooperationspartner der Tagung konnte der Beigeordnete des Deutschen Städtetags (DST), Herr *Folkert Kiepe*, die Teilnehmer der Jahrestagung der GfP als erste Gäste in den Konferenzräumen des neuen Domizils des DST in Köln begrüßen.

I: Neue Perspektiven auf die Stadt

Einführung

Oliver Will, GfP – Vorstand

Herr Will bezeichnete die Stadt als Mikrokosmos der gesellschaftlichen Entwicklung und ließ persönliche Erfahrungen einfließen, die ihm zum einen die Disparität hinsichtlich des föderalen Verwaltungsaufbaus und des Selbstverständnisses der Kommunen aber auch die Bedeutung der europäischen Ebene verdeutlichten. Diesbezüglich schlug er vor, den häufig Deutschland-zentrierten Blick um die europäische Dimension zu erweitern. Als Beispiel führte er die aktuelle Dezentralisierungswelle in Großbritannien aufgrund der dortigen desolaten Finanzsituation an.

1. Stärken stärken – Neuausrichtung der Förderpolitik für Kommunen und Unternehmen

Hendrik Fischer, Staatskanzlei Brandenburg

Herr Fischer stellte die Genese der Neuausrichtung der Förderpolitik des Landes Brandenburg unter dem Motto „Stärken stärken“ vor. Zunächst benannte er die Gründe, die zur Neuausrichtung führten: Ein massiver Rückgang der Haushaltsmittel, die durchwachsene Bilanz der bestehenden Förderpolitik, die mit einer Unzufriedenheit hinsichtlich der tatsächlichen Entwicklung einherging und in einem schlechten Image Brandenburgs mündete sowie die demographische Entwicklung, die in Brandenburg wie in jedem anderen Bundesland sehr heterogen verläuft. Als Ziele der neuen Förderpolitik nannte er eine Verringerung der Abwanderung, bessere Investitionsbedingungen für Unternehmen zwecks Verringerung der Arbeitslosigkeit und eine effizientere Verteilung der sinkenden Landesmittel. Es folgte eine Vorstellung der neuen Förderpolitik, die sich auf eine stärkere regionale und sektorale Fokussierung der Wirtschaftsförderung konzentriert und damit von der verbreiteten Investitionslogik in strukturschwache Gebiete abweicht. Hierfür wurden 15 regionale Wachstumskerne (RWK) und anfangs 16 Branchenkompetenzfelder (BKF), die auf 14 BKF reduziert

wurden, definiert. Im Folgenden wurden sowohl die Lage als auch der Prozess zur Entwicklung der RWKs vorgestellt, der maßgeblich auf einer Schwächen-Stärke-Analyse und einem individuellen Standortentwicklungskonzept (SEK) basiert. Parallel dazu wurde eine interministerielle Arbeitsgruppe auf Landesebene eingerichtet. Die besondere Unterstützung der RWKs sieht eine Vorrangregelung hinsichtlich existierender Förderprogramme für sie und höhere Fördersätze für Unternehmen vor. Er betonte die Wichtigkeit der politischen Unterstützung des Modells sowohl durch die alte als auch durch die neue Landesregierung. Hinsichtlich der Evaluation der RWKs bescheinigte er diesen bisher eine überdurchschnittliche Entwicklung, außer bei der Bevölkerungsentwicklung, schränkte aber auch gleichzeitig ein, dass der Zeitraum zu kurz sei (Start 2005, Beginn 2006, Evaluation 2010), um aussagekräftige Werte zu generieren.

Diskussion:

Den ersten Beitrag interessierte die Etablierung der RWKs, denn schließlich würden jene „bevorzugt“ behandelt werden. Mit der Frage nach der Wahrnehmung der RWKs durch die anderen Kommunen schloss sie sich inhaltlich Herrn Will an, der ebenfalls neugierig auf die Haltung der anderen Bürgermeister war. Herr Fischer bejahte, dass es in der Tat „heftigen Aufstand“ der nicht beteiligten Kommunen gab, betonte aber zwei Sachverhalte. Zum einen sei die Haltung des Ministerpräsidenten für die Neuausrichtung und seine auf Partnerschaftlichkeit ausgerichtete Kommunikation der Gründe von hoher Wichtigkeit gewesen. Zum anderen sei eine überraschende Entwicklung eingetreten: Nichtbeteiligte Kommunen seien nicht etwa in eine Trotzphase verfallen, sondern hätten selber eigene SEKs entwickelt.

Ein Vertreter aus einer Staatskanzlei bekräftigte zwar die Nachvollziehbarkeit des Konzeptes „Stärken stärken“, merkte aber kritisch zum Problem der Messung von Stärke an, dass Kommunen letztendlich nur eine „zufällige Verwaltungseinheit“ seien und Stärke daher in höchstem Maße von den genutzten Variablen abhängig sei.

Die Problematik eines vordefinierten Rahmens für Förderwettbewerbe durch das Land sah Herr Markus Terodde. Herr Fischer bejahte dies, wies aber auf die vom Land eingesetzte interministerielle Arbeitsgruppe hin, die stets offen für die Anliegen aktiver, auch nicht-RWK-Kommunen sei.

Die hohe Anzahl der für die Ausweisung zugrunde gelegten Kriterien sah Prof. Dr. Schimanke als schwierig bei der Ausweisung der RWK-Kommunen an.

2. Die Stadt: Neue Herausforderungen und Chancen für den Staat – aus Sicht der Wissenschaft

Prof. em. Dr. Dietrich Fürst, Leibniz Universität Hannover

Die Beziehung der Städte zum Staat und deren Veränderungsdynamiken war der Gegenstand des Vortrages von Herrn Prof. Fürst. Er bescheinigte der Stadt einen gesellschaftlichen Bedeutungszuwachs mit erweitertem regionalem Umfeld und attestierte ihr einen Gewinnerstatus hinsichtlich des demographischen Wandels. Die Frage nach der Entwicklung städtischer Handlungsspielräume beantwortete er differenziert. Den durch Aufgabenmehrung verringerten Handlungsoptionen stehen wachsende regionale Governance-Funktionen der Stadt-Regionen gegenüber. Als Herausforderungen sowohl für den Staat als auch für die Kommunen benannte er zwar die „üblichen Verdächtigen“ (wie Globalisierung, demographischer Wandel), doch für das Verhältnis von Staat und Kommune seien andere Punkte ausschlaggebend. Ein auf Städte angewiesener

Staat müsse im Rahmen eines „Gewährleistungs-Staat-Konzepts“ lokal differenzierte Politiken erlauben. Notwendig dafür sei eine nationale Stadtpolitik mit Querkoordination der entsprechenden Fachressorts. Herr Prof. Fürst widersprach in diesem Zusammenhang dem gängigen Forschungsparadigma des „sterbenden Nationalstaates“ aufgrund seiner weiterhin wichtigen Gewährleistungs- und Regulationsfunktion. Die notwendigen Anpassungsleistungen sah er durch praktische Hemmnisse behindert, definierte aber auch mögliche „Beschleuniger“ dieses Prozesses.

Diskussion:

Den Thesen des Vortrages wurde überwiegend zugestimmt. Allerdings herrschte Dissens bezüglich der Wahrnehmung der Städte respektive der Kommunen durch die nationale Ebene. Die Vertreter der lokalen Ebene würden lediglich als Lobbyisten übelster Art wahrgenommen. Daran knüpfte die Frage an, wie Kommunen zur verdienten Beachtung gelangen. Herr Kiepe plädierte für eine differenzierte Betrachtung. Er bemängelte die fehlende Institutionalisierung und wünschte sich eine stärkere Beteiligung der lokalen Ebene an der Gesetzgebung, widersprach aber einem durchweg negativen kommunalen Image.

Die Frage, nach dem Analyse- oder Modellcharakter seines Vortrages beantwortete Herr Fürst als „Sollvorstellung mit viel Realität“, wobei die vertikale Kooperation im Vergleich mit der gut funktionierenden horizontalen Kooperation immer noch Wunschbild sei.

3. Die Stadt: Neue Herausforderungen und Chancen für den Staat – aus Sicht der Praxis

Folkert Kiepe, Deutscher Städtetag

Herr Kiepes Vortrag benannte die Herausforderungen, mit denen Städte konfrontiert sind und die Chancen, die sich daraus ergeben. Städte sehen sich sowohl intra- als auch interkommunal mit wachsender Ungleichheit und sozialen Heterogenisierungsentwicklungen konfrontiert. Die unzureichende Steuerung der Suburbanisierung mit Vernachlässigung der städtischen Zentren sei ebenso problematisch wie die Ökonomisierung der Verwaltung und die Fragmentierung des politischen Steuerungssystems durch Privatisierungen. Letztere stellt aus seiner Sicht auch eine Gefahr für die demokratische Legitimation dar. An die kommunale Finanzmisere, resultierend aus strukturellen Fehlentwicklungen und der zu Lasten der Gemeindeebene durchgeführten Verwaltungsreform, knüpfte Herr Kiepe die Forderung nach einer Gemeindefinanz- und Gemeindegebietsreform. Er plädierte dafür, die genannten Herausforderungen auch als Chancen zu begreifen, den demographischen Wandel zu nutzen, durch Rekommunalisierung die Steuerungsfähigkeit wieder herzustellen, die lokale Autonomie weitgehend zu sichern und die Gemeindefinanzen zu verbessern sowie regionale Kooperationen im Rahmen von Städtereionen zu organisieren.

Diskussion:

Ein Vertreter aus einer Staatskanzlei leitete aus dem Spannungsverhältnis zwischen den über die Stadtgrenzen hinauswachsenden Aufgaben und einer Fragmentierung der politischen Steuerung die Frage ab, wie die ideale Steue-

rung aussehen könne. Herr Kiepe machte deutlich, dass für eine effiziente Steuerung die Einbindung des Umlands respektive der Landesebene von Nöten sei, wobei hier auch die kommunale Angst der Kompetenzbeschneidung zu überwinden sei. Des Weiteren müsse die lokale Ebene Engagement beweisen und an die Landesregierung herantreten. Weiterhin betonte er die Notwendigkeit einer demokratisch legitimierten und effizienten Organisation der Verflechtungsräume in der Form von Städteregionen; als Beispiele nannte er Hannover und Aachen.

Ein langjährig aktives Mitglied der GfP merkte an, dass die von Herrn Kiepe genannten Chancen lediglich positiv gedeutete Probleme sein und äußerte den Wunsch nach Konkretisierung. Herr Kiepe erwiderte, dass er Chancen als Potential begreife, welches genutzt werden möge und daraus die von ihm formulierten Forderungen ableite, die nun politisch diskutiert und durchgesetzt werden müssten.

II. Stadtentwicklungspolitik: Innovative Ansätze

Einführung

Dr. Axel Seidel, GfP – Vorstand

In seiner Einführung zum dritten Panel skizzierte Herr Seidel die relevanten Fragestellungen. Wer sind die relevanten Treiber der Stadtentwicklung und auf welche Motivation kommt es an? Ist Schrumpfung per se schlecht? Sind Kooperationen das Erfolgsmodell der Zukunft?

1. Chancen und Herausforderungen in der Metropolregion FrankfurtRheinMain

Dr. Hubertus Hille, IHK Frankfurt

Mit dem Satz „die Region ist die Stadt der Zukunft“ eröffnete Herr Hille seinen Vortrag über das von der IHK vorangetriebene Konzept zur Stärkung der Metropolregion FrankfurtRheinMain. Die Frage, warum eine Wachstumsregion sich diesbezüglich engagieren müsse, begründete er mit dem zukünftigen Fachkräftemangel und der Bindung der gefragten hochspezialisierten Arbeitnehmer. „Aufhänger“ für die Entwicklung einer Metropolregion sei die Novellierung des Ballungsraumgesetzes gewesen, bei der dessen Defizite zu Tage traten. Mit der Forderung nach einer Defizitumkehr, der Beteiligung der Wirtschaft und einer geographischen Ausdehnung analog zu den funktionellen Verflechtungen wurde im März 2011 das Metropolengesetz verabschiedet. Der rechtliche Rahmen für einen „Mehrzweck-Pflichtverband“ wurde damit allerdings nicht geschaffen.

Diskussion:

Die Frage, ob sich der Aufwand gelohnt habe, lässt - so Herr Hille - noch nicht endgültig beantworten; er wies aber darauf hin, dass sich die Wirtschaft als Player in der Metropolregion platziert habe. Die an ihn gestellten Fragen zielten auf Umsetzungspraktiken (Strukturziele im Evaluationsprozess, keine Qualitätsziele) und strukturelle Veränderungen (einzige echte Zuständigkeit des alten Planungsverbandes: der Flächennutzungsplan). Nach der Rolle der Städte Aschaffenburg und Mainz gefragt, erklärte Herr Hille, dass jene eigentlich dazu zu rechnen seien, die Zeit für einen Staatsvertrag wie in der Region Rhein-Neckar zwischen drei Bundesländern aber noch nicht gekommen sei.

2. IBA Stadtumbau 2010: „Weniger ist Zukunft“ – Schrumpfung gestalten

Regina Sonnabend, Stiftung Bauhaus Dessau

Frau Sonnabend stellte in ihrem Vortrag die Inhalte und Planungen der Internationalen Bauausstellung (IBA) 2010 vor, die sich als erste IBA dem Thema „Schrumpfung“ widmete und hierfür in 19 Städten Sachsen-Anhalts neue Modelle des Stadtumbaus erprobte. Ausgangspunkt sei der aufgrund von Bevölkerungsrückgang entstandene Wohnungsleerstand gewesen, der vom Zentrum bis in die Peripherie alle Teile der Städte be-

troffen habe. Anhand der Fallbeispiele Bernburg / Saale, Eisleben und Dessau-Roßlau zeigte Frau Sonnabend, wie die einzelnen Städte ihre individuellen Themen realisierten. Die IBA unterstützte dabei methodisch mit prozessorientierter Planung und Entwicklung sowie der Vernetzung von Akteuren und thematisierte das in der Politik tabuisierte Thema des Schrumpfens. In ihrem Fazit konstatierte Frau Sonnabend, dass die IBA auch einen Raum für Experimente habe bieten wollen. Es sei jedoch noch nicht feststellbar, ob die Konzepte tragbar sein werden. Die teilnehmenden Städte hätten aber durch das „Trainingslager IBA“ Wissen erlangt, welches bei der Bewältigung zukünftiger stadtplanerischer Fragen eingesetzt werden könne.

3. Kommunale Kooperationen und Regionen als Modernisierungsfaktor

Markus Terodde, StädteRegion Aachen

Herr Terodde stellte in seinem Vortrag die StädteRegion Aachen vor. Dabei erklärte er die Motive, die zu ihrer Gründung führten, zeigte die durch die StädteRegion entstehenden Perspektiven auf und zog eine erste Bilanz. Im Rahmen der von der Stadt Aachen auf die StädteRegion übertragenen Pflicht- und freiwilligen Aufgaben, käme dem Gestaltungswillen im Rahmen der letztgenannten besondere Bedeutung zu, um das Profil der Region zu schärfen. Dabei betonte er die Wichtigkeit des euronationalen Denkens, gerade vor dem Hintergrund der Nähe Aachens zu den Niederlanden und Belgien. In der Aufzählung der „Tools“, die er zur Verwirklichung einer StädteRegion als nötig erachtet, fanden sich unter anderem persönlicher Einsatz der relevanten Akteure, politische Legitimation, klare administrative Strukturen und aktive Bürgerbeteiligung. Letztere müsse allerdings gesteuert sein. In seiner ersten Bilanz stellte er gehobene Synergien ebenso wie eine veränderte politische Debatte bezüglich des Gestaltungsanspruchs fest. Immer noch problematisch sei die mangelhafte Akzeptanz der StädteRegion bei politischen Akteuren des Oberzentrums sowie die ungeklärte Orientierung der Aachener Region bei der Debatte um eine Metropolregion (Euregio und/oder Rheinland). Zukünftige Probleme der Daseinsvorsorge (Bildung, Gesundheit, Klimaschutz etc.) werden nur in Kooperation zu lösen sein.

Diskussion:

Ein Bürgermeister aus Schleswig-Holstein interessierte sich im Hinblick auf eine dänisch-deutsche Kooperation für die Wahlbeteiligung zum Städtereionstag und die damit verbundene Akzeptanz der StädteRegion. Herr Terodde wies aber darauf hin, dass die Identifikationsherstellung unter den Bürgern äußerst schwierig sei, und plädierte für eine Werbung mit sachlichen Argumenten

Herr Hille wies auf die Mobilitätsvoraussetzungen für wachsende Regionen im Sinne eines guten Schienennetzes hin.

III. Rückbesinnung auf die Funktionen der Stadt

Einführung

Prof. Dr. Gisela Färber, DHV/FöV Speyer

Die Kommune und die Stadt sind der Lebensraum vieler Bürger. Daran schloss Frau Prof. Färber die Frage nach der Daseinsvorsorge an, welche die Städte auch für das Umland gewährleisten müssen. Mit dem etwas allgemeineren Vortrag von Herrn Dr. Grabow sowie dem eher spezielleren von Herrn Dr. Zimmermann erwarte sie weniger Kontroversen denn ein Aufblättern von Facetten.

1. Die Rückkehr zur Kommune als Gewährleister der Daseinsvorsorge? Thesen und Diskussion

Dr. Busso Grabow, Deutsches Institut für Urbanistik

In seinem Vortrag formulierte Herr Grabow vier Thesen zur kommunalen Daseinsvorsorge. Das Ausmaß der Rekommunalisierung sei überzeichnet und unterscheide sich zwischen den einzelnen Bereichen der Daseinsvorsorge erheblich, so die erste. Ob und in welchem Ausmaß Daseinsvorsorge durch Kommunen oder Private wahrgenommen werden sollten, sei seit langem bekannt, doch die Vor- und Nachteile verschieben sich erheblich, so dass viel für eine gewisse Rekommunalisierung in mittel- bis langfristigen Zeithorizonten spricht. Des Weiteren müsse die Frage nach der outcome-orientierten Steuerung stärker in den Vordergrund rücken. Grund dafür seien Diskrepanzen zwischen kommunaler Leistung und bürgerlichem Anspruch bzw. nachhaltiger Entwicklung. Mit der letzten These wies er auf ein seiner Meinung nach existierendes ungeklärtes Verhältnis zwischen Leistungen der kommunalen Daseinsvorsorge und zivilgesellschaftlichem Engagement hin. Durch die Verringerung des kommunalen Handlungsspielraumes aufgrund der andauernden desolaten Finanzlage sei eine Ausweitung ehrenamtlicher Tätigkeiten unumgänglich. Um das zukünftige Ausmaß zu klären, sei ein Diskurs über Umfang und Aufgaben der „Wohlfahrtskommune“ nötig.

Diskussion:

Die anschließende Diskussion wurde von Frau Prof. Färber mit der Frage eröffnet, ob die freiwillige Selbstverpflichtung nicht mit der Qualität der Daseinsvorsorge kontrastiert. Des Weiteren gab sie zu bedenken, dass Selbstengagement in ländlichen Räumen besser zu verwirklichen sei als in Metropolregionen.

Frau Winter bewertete die im Vortrag genannte Idee des Selbstengagements hinsichtlich der Kinderbetreuung als ein unmögliches Vorhaben. Gerade die frühkindliche Förderung sei besonders wichtig. Diese nicht ausreichend qualifizierten zu überlassen sei nicht denkbar. Sie forderte die Wissenschaft auf, begehbare Pfade für kommunale Sozialpolitik vor dem Hintergrund der angespannten Finanzlage zu entwickeln. Zurufe aus dem Publikum vertraten die Ansicht, die Idee ehrenamtliche Kräfte im Bereich frühkindlicher Betreuung und Förderung einzusetzen, „werfe die Erkenntnisse der bildungsökonomischen Forschung über den Haufen.“ Herr Grabow erklärte, dass er am Beispiel der Kinderbetreuung lediglich deutlich machen wollte, dass manche hohen Standards nicht mehr finanzierbar seien und Alternativlösungen gesucht werden müssen.

2. Aufgaben und Funktionen der Stadt: Die Rückkehr zur Kommune als Gewährleister der Daseinsvorsorge

PD Dr. Karsten Zimmermann, Technische Universität Darmstadt

Am Beispiel des Energiesektors zeigte Herr Zimmermann, dass Rekommunalisierung zwar noch kein flächendeckender Trend aber doch mehr als eine Summe von Einzelfällen ist, die von der Mehrheit der Bürger positiv bewertet wird. Der Charakter der Rekommunalisierung habe sich dabei zu einer „Erfüllungsverantwortung im modernen Gewand“ geändert. Die Frage nach kommunaler Gewährleistungsverantwortung im Rahmen des Klimawandels und der Energiewende beantwortete Herr Zimmermann mit einer partiellen Überforderung bzw. Machtlosigkeit der Kommunen, da entscheidende Weichenstellungen an anderer Stelle getroffen würden. Vielfältigen Motiven für eine Rekommunalisierung steht zudem ein zentraler Beweggrund für eine anhaltende Privatisierung gegenüber, die kommunale Finanznot.

Diskussion:

Frau Prof. Färber attestierte den Stadtwerken abseits von Monopolstellungen im Rahmen von regulierten Stromversorgungsmärkten wieder eine „Mitspielerrolle“. Damit sei lokale Energiepolitik auch zum Qualitätsmerkmal für Standorte avanciert.

Die Frage, ob die Rekommunalisierung nicht weniger eine Frage der Dezentralisierung, sondern Resultat des durch eine rot-grüne Regierung forcierten Atomausstieges sei, konnte nicht abschließend beantwortet werden.

Des Weiteren wurde im Plenum festgestellt, dass die Kompetenz des kommunalen Managements im Energiesektor deutlich gesteigert worden sei. Damit sei auch das Vertrauen seitens der Bürger in eine kommunale Energieversorgung zu erklären.

Jene unter den Bürgern vorgenommene Umfrage zu ihrer Präferenz hinsichtlich kommunaler oder privater Energieversorgung wurde von Frau Winter als in der Präsentation fehlplatziert bewertet, da die Fragestellung zu undifferenziert sei (s. Präsentation Zimmermann, Folie 6 und 7). Herr Zimmermann widersprach unter dem Hinweis auf die Quelle der Umfrage (VKU). Außerdem habe die Erhebung lediglich eine seismographische Funktion bezüglich der Bevölkerungspräferenzen.

IV. Stadt und Bürger

Einführung

Prof. Dr. Werner Sesselmeier, stellv. Vorsitzender der GfP

Mit einem kurzen Rückgriff auf die Themenblöcke des vorherigen Tages stellte Herr Prof. Dr. Sesselmeier die Frage nach der Rolle der Sozialpolitik. Im Spannungsfeld zwischen gestalterischer Tätigkeit und Vollzug der Daseinsvorsorge sieht sie sich in Zeiten des Strukturwandels großen Herausforderungen gegenüber.

1. Soziale Fragen: Ansätze und Grenzen der Lösung auf kommunaler Ebene

Prof. Dr. Frank Schulz-Nieswandt, Universität zu Köln

Der Vortrag von Herrn Prof. Schulz-Nieswandt beschäftigte sich aus soziologischer Sicht mit kommunaler Sozialpolitik am Beispiel von Alterung und Gesundheit wobei er für quartiersbezogene (wohnen, leben sterben) Heimalternativen plädiert. Als Lösungsstrategie befürwortet er aufgrund des sektorübergreifenden Charakters und des Anspruchs an hohe Professionalisierung einen netzwerkzentrierten Ansatz. Das lokale Angebot von Pflegeleistungen müsse sich an den exogenen und endogenen Veränderungsdynamiken orientieren, die auf die Gesellschaft wirken. Wichtige Voraussetzung für diese Anpassungsleistung sind rechtliche Rahmenbedingungen und ökonomische Anreize. Problematisch sei die lokale Politikkultur. Das Problem des mangelnden Innovationspotentials wird durch die fehlende politische Gestaltungsmacht der Kommunen nicht verbessert. Eine Veränderung kommunaler Angebotsstrukturen kann nur durch die Verbindung von Ressourcenbereitstellung (Capacities) mit bürgerschaftlichem Engagement (Abilities) stattfinden (=Capabilities). In diesem Zusammenhang kommt Governance, verstanden als die Steuerung horizontaler und vertikaler Netzwerkbildung, eine hohe Bedeutung zu.

Diskussion:

Herr Prof. Sesselmeier hörte einen „pessimistischen Zungenschlag“ hinsichtlich des Vertrauens in die Kommunen heraus: Ökonomen und Juristen werde zugetraut, die finanziellen Anreize zu setzen bzw. die rechtlichen Rahmenbedingungen zu schaffen, den politischen Akteuren auf lokaler Ebene aber traue man einen Prozess des Umdenkens nicht zu.

Herr Hille fragte nach den Investitionskosten, die für dezentrale, wohnumfeldbezogene Pflege doch sicherlich sehr hoch seien. Seine Vermutung wird bestätigt, aber Herr Schulz-Nieswandt weist darauf hin, dass auch eine sektorale Bearbeitung und schlechte Koordinationsarbeit hohe Kosten verursacht. Investitionen seien daher vor allem Anschubfinanzierungen, welche die Qualität der Prozesse und damit auch der Outcomes verbessern können. Studien hätten des Weiteren belegt, dass wohnumfeldbezogene Pflege ca. 100 € teurer sei als klassische Heimpflege. Erstere stelle für die Betroffenen aber eine Verbesserung der Lebensqualität dar und generiere stärkere Aktivierungsimpulse. Dabei sind alternative Lebenswelten sicherlich nicht für jeden eine Wohnform im Alter und Heime daher wohl nie ganz abzuschaffen. Außerdem sei die Qualität der Heime immer stark von deren Leitung abhängig.

Ein Diskussionsteilnehmer wies mit Hilfe eines persönlichen Beispiels auf die Adaptionsfähigkeit von Senioren hin. Um diese zu institutionalisieren seien Heime eine gute Chance. Herr Prof. Schulz-Nieswandt pflichtete ihm insofern bei, als dass sich die differenzielle Gerontologie gegen die Infantilisierung der Alten und der damit einhergehenden Einschränkung der Wahlmöglichkeiten für Senioren hinsichtlich der Wohnform wehre. Daher plädierte er ebenfalls für einen „Wohnformpluralismus“.

Des Weiteren wurde die Frage nach Modellen für Kommunen gestellt. Dabei interessierten Ansatzmöglichkeiten für gemeinsame Kooperationen mit klarer Zielsetzung. Als Kontrabeispiel wurden die diversen Ebenen der Jugendhilfe genannt, in denen sich mehrere Institutionen jedoch mit völlig unterschiedlichen Zielsetzungen um ihre Klientel kümmern. Diese negative Wahrnehmung wurde von Herrn Prof. Schulz-Nieswandt bestätigt. Auch er bemängelte nicht abgestimmte Prozesse im föderalistischen Gefüge, in denen die Zuständigkeitsfrage in Verschiebebahnhöfen für die Betroffenen landet. Die Problematik bei der Übertragung aller Kompetenzen in die kommunale Hand sieht er in einer defizitären Kommunikations- und Steuerungsstruktur, die zwischen Land und Kommunen nur dann klappe, wenn die beteiligten Akteure miteinander „können“.

Frau Winter sah vor allem die Krankenkassen mit den institutionsimmanenten Argumenten von Kosten und Zuständigkeiten sowie deren innovationsresistenter Mentalität als Blockade in der Weiterentwicklung alternativer Pflege- und Gesundheitskonzepte. Sie forderte eine interdisziplinäre Ausbildung der zukünftigen relevanten Akteure an den Hochschulen und anderen Bildungseinrichtungen. Herr Prof. Schulz-Nieswandt bestätigte dies, indem er auf die Notwendigkeit der Sozialcharakterbildung hinwies. Die von ihm in der Vergangenheit bereits gestellte Forderung nach mehr weitsichtiger und interdisziplinärer Ausbildung für die öffentliche Wirtschaft wäre allerdings auf kein Interesse gestoßen.

2. Die soziale Stadt: Integrierte Stadtteilentwicklung

Jutta Vorkoeper, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt der FHH Hamburg

Frau Vorkoeper stellte das Rahmenprogramm Integrierte Stadtteilentwicklung der Stadt Hamburg vor. Die Intensitätszunahme sowohl sozialer, baulicher, kultureller als auch ökonomischer Segregation, stellte nicht nur die Basis des Rahmenprogramms dar, sondern machte auch eine Integration aller Fachpolitiken unumgänglich. Frau Vorkoeper stellte die Leitziele und die Fördergebiete vor und erläuterte die administrative Vorgehensweise. Die in einigen Stadtteilen neu geschaffenen, multifunktionellen Community Center zeigten dabei die Vorteile auf Bürgerseite (Besuchersteigerung um bis zu 200 %), aber auch die Probleme auf administrativer Seite: Durch die vielseitige Nutzung sei die Finanzierung nicht klar definiert. Hier sei sowohl ein sektoral übergreifendes Umdenken als auch die Schaffung besserer Finanzierungsstrukturen angebracht. Die Leistungen und Wirkungen des Programmes werden via Controlling, Sozialmonitoring und Evaluation gemessen. Das Rahmenprogramm Integrierte Stadtteilentwicklung mit sektorübergreifendem Handeln ist allgemein anerkannt und schlägt sich auch im neuen Arbeitsprogramm des Senats wieder.

Diskussion:

Als erstes wurde die Frage gestellt, ob sich das Finanzvolumen von 25 Mio. € auf städtebauliche Maßnahmen beschränkt. Frau Vorkoeper erklärte, dass sich die Handlungsfelder der Integrierten Stadtteilentwicklung darüber hinaus auch auf Bildung, Beschäftigung, lokale Wirtschaft, Wohnen, Wohnumfeld, Integration, Familienförderung usw. beziehen. Bekanntermaßen seien die Bundesfinanzhilfen für die Städtebauförderung des BMVBS stark gekürzt worden, insbesondere die für das Programm Soziale Stadt. Je nach Bedarf können in Hamburg verschiedene Fördermöglichkeiten pro Stadtteil in Anspruch genommen werden, da das Rahmenprogramm die Programme der Bund-Länder-Städtebauförderung mit eigenen flexiblen Haushaltsmitteln kombiniere. Das entschärfe die Kürzungsproblematik etwas. Primär seien dabei investive Projekte wichtig.

Anschließend wurde nach den Gesamtkosten des Programms gefragt. Frau Vorkoeper wies darauf hin, dass die integrierte Förderung von benachteiligten Quartieren auch eine ressortübergreifende Mittelbündelung bedeute. Die Städtebauförderung finanziere das Management für das Gebiet – die Erstellung Integrierter Entwicklungskonzepte sowie den externen Gebietsentwickler. Bezogen auf einzelne Vorhaben werde jedoch nur eine anteilige Finanzierung eines Vorhabens angestrebt (in der Regel 50 %). Für das Sonderfördergebiet des Stadtteils Wilhelmsburg sei bspw. die Internationale Bauausstellung 2013 zu berücksichtigen. Allein dies seien Gesamtkosten von ca. 90 Mio. €.

Herr Prof. Schulz-Nieswandt wünschte eine Erläuterung der Senatskritik, in der das Programm als „zu akademisch und zu pädagogisierend“ bezeichnet worden war. Frau Vorkoeper geht davon aus, dass das Programm als zu wenig effektiv und die Komplexität als zu hoch angesehen werde, dass damit zu wenig Aktionen vor Ort und die hohe Anzahl von Evaluationsgutachten und Konzepte sowie die Forderung nach einem Effizienzbeweis gemeint seien. Gerade letzterer wäre allerdings schwierig zu erbringen, denn das Programm existiert erst seit 1 ½ Jahren und das Controlling wurde gerade erst eingeführt. Zielsetzung sei nun, es in der Umsetzung zu beschleunigen.

Auch einen weiteren Diskussionsteilnehmer interessierte die bereits genannte Kritik, allerdings mehr die Richtung, aus welcher jene kam. Frau Vorkoeper teilte mit, dass es bspw. Überlegungen gebe, die unmittelbaren Fördermittel des Programms von 25 Mio. € den Bezirke zur eigenen Verfügung zuzustellen, was allerdings aufgrund der Förderkonditionen der Städtebauförderung nicht möglich sei. Aus ihrer Sicht haben die Bezirke gerade durch die flexiblen ausgestalteten Fördermittel des Rahmenprogramms die besten Möglichkeiten für die Projektumsetzung.

Herr Prof. Sesselmeier sah in den Vorträgen das Spannungsverhältnis zwischen mentalem Umdenken und inhaltlicher Vernetzung bestätigt. Hinzu komme noch das Problem der Fristigkeit, mit dem Kommunen in kurzen Wahl- und Förderzyklen oft zu kämpfen hätten.

V. Strategische Stadtentwicklung

Einführung

Bettina Winter, Staatskanzlei Rheinland Pfalz

1. Modell für strategische Stadtentwicklung – ein baden-württembergisch/bayrischer Ansatz

Prof. Dr. Alfred Katz, Neu-Ulm

Herr Prof. Katz stellte in seinem Vortrag ein aus der Praxis in Kooperation mit den Städtetagen der beiden Länder und ausgewählten Kommunen entwickeltes Modell für strategische Stadtentwicklung am Beispiel des Politikfeldes Bildung vor. Die Vielfalt der ressourcenabhängigen Steuerungsmöglichkeiten erschwert dabei die inhaltliche Prioritätensetzung. Mit der Konzentration auf aktuelle kommunale Probleme und der Zielerreichung von Lebensqualität wurde das 3-stufige Konzept entwickelt, bei dem von Anfang an Rat und Gemeinde mit einbezogen wurden. Die Zielerreichung wird mit Kennzahlen, sog. Lebensqualitätsindikatoren, gemessen. Mit Zahlenmaterial der teilnehmenden Städte demonstrierte Herr Prof. Katz an Handlungsfeldern aus dem Bereich Bildung (Betreuung von Kleinkindern, Sprachkompetenz etc.), die Aussagekräftigkeit der Indikatoren hinsichtlich der Anwendungsmöglichkeit im interkommunalen Vergleich und als Entwicklungsindikatoren. Dabei wies er auf die Schwierigkeit hin, aussagekräftiges Zahlenmaterial für den Bereich Umwelt zu entwickeln, besonders praktikabel sei das Modell bezüglich Sozialleistungen. Es können genaue Angaben gemacht werden, was jeder Fall koste. Mit dem Hinweis, dass das Neue kommunale Steuerungsmodell (NKS) eigentlich seit 10 Jahren anhand von Kennziffern flächendeckend eingesetzt werden solle, dies aber nur in 16 % aller Kommunen tatsächlich so ist, schloss Herr Prof. Katz seinen Vortrag.

Diskussion:

Den Leiter einer großen Landessozialbehörde interessierten vor allem die Fragen, wie man zur Zielsetzung kommt und was die Indikatoren für deren Erreichung seien.

Frau Vorkoeper befremdete die starke Kennzahlenorientierung. Ihrer Meinung nach sollte eine strategische Zielsetzung stärker seitens der Politik geschehen und Interpretationsspielraum erlauben. Sie halte es für sinnvoller, erst politische Ziele zu formulieren und dann Kennzahlen festzulegen anstatt jene als einzig relevante Kriterien zu betrachten. Der vorgestellte Ansatz sei ihr zu technokratisch und entpolitisierend. Des Weiteren sei das Fehlen von städterelevanter Diversität zu bemängeln.

Ein Ministerialbeamter des Bundes hingegen hielt es für möglich, über Kennzahlen Perspektiven heraus zu finden.

Herr Prof. Katz entgegnete, dass sein Konzept nicht den Anspruch der Idealität erhebe, und betonte, dass es für räumliche Stadtentwicklung auch nicht geeignet sei. Es sei eine differenzierte Betrachtung notwendig. Er habe nur die erste Stufe des Konzepts vorgestellt, aus der jede Stadt für sich individuelle Ziele ableiten müsse. Die Idee seines Konzeptes sei gerade, nicht mit komplexen fertigen Programmen an die Politik respektive den Stadtrat

heranzutreten und ihn mit 300 Seiten Papier zu erschlagen, sondern eine möglichst frühe Einbindung der politischen Gremien anzustreben.

Herr Illigmann gab bei der ausschließlichen Erarbeitung von Kennzahlen zu bedenken, dass jene auch so gestaltet sein müssen, dass sie für die Politik Aussagekraft haben.

2. Perspektive München – ein Beispiel für strategische Stadtentwicklung

Klaus Illigmann, Stadt München

Herr Illigmann präsentierte das 2009 beschlossene Stadtentwicklungskonzept der Stadt München. Die prosperierende Großstadt mit der höchsten Einwohnerdichte pro km² in Deutschland entwickelte das Konzept anhand von 16 Leitlinien, die sich in fünf Schwerpunktthemen (Kultur, Familie, Wissen, Gesundheit, Bildung) bündeln. Erarbeitet wurde das Konzept von Verwaltungsseite, dabei folgte sie dem Wunsch der Stadt nach einem allgemeinen Leitbild bzw. einer allgemeinen Vision und der Verdichtung von Bündelungsmöglichkeiten der Fachthemen. Jene hätten ihren räumlichen Niederschlag und führten zu Unterschieden innerhalb der Stadt. Der Absegnung des Entwurfes durch den Rat ging eine einjährige Diskussion in der Stadtgesellschaft voraus. Anhand der Herausforderungen für die Stadt wurden das Leitbild fortgeschrieben und Steuerungsmöglichkeiten und –fähigkeiten eruiert. Für die Herstellung von Bindungswirkung an das Leitmotiv ist der Stadtrat von Bedeutung, der seine Ziele mit denen der „Perspektive München“ in Bezug setzt. München ist die einzige Stadt, welche die Leitlinien sowohl hinsichtlich der Prozesse als auch unter Zielerreichungsaspekten evaluiert.

Diskussion:

Frau Sonnabend interessierte sich für die Dauer der Konzepterarbeitung seitens der Verwaltung und die Reaktionen aus dem Stadtrat sowie dafür, wie die weitere Ausgestaltung von „Perspektive München“ und die Einbindung der Bürger aussähen. Die Erarbeitung des Konzeptes habe ca. ein dreiviertel Jahre gedauert, zur Reaktion der Politik konnte sich Herr Illigmann noch nicht äußern, da die Ratskonsultation zu diesem Zeitpunkt noch ausstand. In den wöchentlichen Terminen der Planungsstellen mit den Parteien seien die Reaktionen allerdings neutral bis positiv gewesen. Bei der weiteren Einbindung der Bürger erwartet Herr Illigmann eine recht schnelle Themenverschiebung weg von den großen Leitbildern hin zu konkreten, eher kleinräumigen Problemen.

Herr Prof. Katz merkte an, dass Steuerung zwar wichtig sei, mahnte aber auch zum Maßhalten. Des Weiteren plädierte er für eine Quantitätsreduktion an Informationen, da jene erschlagend wirken.

Zusammenfassend stellte Frau Winter fest, dass der Blick der Politik auf die Umsetzung von Zielen entweder anhand von ausgefeilten Konzepten oder Zahlen-Daten-Fakten stark personenabhängig sei. Hinzu käme die Frage, wie viele finanzielle und personelle Ressourcen zur Zielerreichen eingesetzt werden (können).

3. Strategische Stadtpolitik und demokratische Legitimation

Prof. Dr. Ulrich Sarcinelli, Universität Koblenz-Landau

Dass langfristige strategische Politik in Wahlzyklen keine Chance habe, begründete Herr Prof. Sarcinelli mit einem Kommunikationsdefizit bzw. -problem. Kommunikation zur Strategievermittlung werde ex-post betrieben, also wenn die Entscheidungen gefallen sind, und nicht ex-ante, also prozessbegleitend und strategieentwickelnd. Parlamentarische Mehrheitsentscheidungen werden nicht mehr automatisch hingenommen. Diese „Legitimitätsempfindlichkeit“ begründet er mit dem grundlegenden Wandel in der politischen Kultur: Ein gesteigertes Bedürfnis mitzureden, ohne unbedingt dazugehören zu müssen. Er plädiere daher für einen Wandel „von der ex-post-Kommunikation zur demokratischen Präventivkommunikation“. Unter Bezugnahme auf die Bürgerbeteiligung im Rahmen der rheinland-pfälzischen Kommunal- und Verwaltungsreform stellte er fest, dass Bürgerbeteiligung des Anstoßes durch die politische Spitze sowie der programmatischen Verankerung in einer Leitidee bedarf. Glaubwürdigkeit gewinne Bürgerbeteiligung allerdings nur durch Rückkoppelung mit den gewählten Repräsentanten und mit der politischen Administration. Strategische Stadtpolitik und demokratische Legitimation erfordere den Mut zu neuen Formen der Beteiligung. Dabei sei eine stärkere Verknüpfung zwischen repräsentativ-demokratischer und bürgerlich-demokratischer Politik unumgänglich.

Diskussion:

Organisierte Bürgerbeteiligung könne als Zwischenschritt zur direkten Demokratie betrachtet werden. Allerdings wies Frau Winter auf die Kommunikationsschwierigkeit bei solchen differenzierten Prozessen und den damit verbundenen Arbeitsaufwand für die Verwaltung hin.

Ein Diskutant schmälerte unter Nennung des 90-9-1 Prinzips die Bedeutung des Web 2.0. Herr Prof. Sarcinelli malte ein differenziertes Bild. In sog. „failed states“ sei das Web 2.0 ein gutes Mobilisierungsinstrument. Hinsichtlich Bürgerbeteiligungen sei es eine stark sozial spaltende Plattform, die man zwar einsetzen kann ohne jedoch eine Partizipationshebelwirkung zu entfalten. Man müsse situativ prüfen, inwieweit es ins Räderwerk der bestehenden Politik eingreift. Die Gefahr der Stimmungsmache sei gegeben.

Des Weiteren interessierte den Diskutanten, warum die Schweiz so wenig konservativ hinsichtlich Bürgerbeteiligung sei. Herr Sarcinelli warnte mit Betonung auf die lange Tradition direktdemokratischer Elemente sowie ausgeprägter Regionalisierung, den extremem Minderheitenschutz, die lokalen Bindungen etc. davor, das Modell Schweiz auf andere Länder 1:1 zu übertragen.

Unter Einbeziehung eines lokalen Beispiels wurde auf die potentiell revolutionäre Energie von Bürgerbeteiligungen hingewiesen und davor gewarnt, jene lediglich als „Add On“ zur Politikgestaltung zu sehen. Herr Prof. Dr. Sarcinelli bestätigte, dass Formen zusätzlicher Beteiligung auch immer mit Dynamiken politischer Machthabe verbunden sei. Das Misstrauen auf Seite der Bürger steige beim Eindruck einer politischen „Spielwiese“. Die Machtfrage stelle sich aber natürlich auch inneradministrativ. Beim Aufeinandertreffen von Verwaltungs- und Bürgerlogik drohe administrativer Steuerungsverlust.

Ein gleiches Phänomen wie in der 70er Jahren erwartet Herr Prof. Schimanke: Die artikulationsfähige Mittelschicht wird sich Gehör verschaffen können, betroffene Zielgruppen werden sich nicht einbringen bzw. einbringen können.

Er schlägt daher ein Vertretermodell für diese artikulationsbenachteiligten Betroffenen vor. Diesem Modell schließt sich auch Herr Seidel an, der die Schwierigkeit von Bürgerbeteiligung besonders hinsichtlich komplexer Fragestellungen betont. Herr Prof. Sarcinelli mahnt bei diesem advokatorischen Element zur vorsichtigen Auswahl an.

VI. Ausblick und Schlusswort

Prof. Dr. Dieter Schimanke, GfP – Vorstand

Herr Prof. Schimanke bedankte sich zunächst bei den 13 Referentinnen und Referenten sowie den vier Moderatorinnen und Moderatoren. Es sei in allen Vorträgen deutlich geworden, dass es DIE Kommune nicht gebe. Dies zeige sich nicht nur hinsichtlich der Unterschiede bezüglich Wachstum und Schrumpfung, sondern auch in der Vielfalt prosperierender Städte, wie die Beispiele von Frankfurt, Hamburg und München gezeigt hätten. Des Weiteren merkte er positiv an, dass die Betrachtung Gesamtdeutschland betraf und nicht nur auf die alten Bundesländer fokussiert war, was besonders durch die Darstellung der IBA 2010 zum Ausdruck gekommen sei. Sicherlich seien viele Themen offen geblieben, aber auch viele Ansätze dargestellt worden. Auch die thematische Vielfalt habe anhand der gewählten Handlungsfelder die Heterogenität deutscher Kommunen gezeigt. Wichtig bleibe dabei weiterhin der rechtliche und verfassungsrechtliche Rahmen, der zwar notwendig und relevant, nicht aber hinreichend sei. Ebenso begrüßenswert seien die verschiedenen Blickwinkel (kommunal bzw. regional) gewesen.

Eine neue Perspektive hätten die Interpretationsmuster der Sozialwissenschaften mit Netzwerksystemen und Governance-Ansätzen eröffnet und dabei auf die Wichtigkeit von Aushandlungsprozessen hingewiesen. Herr Prof. Dr. Schimanke dankte nochmals dem Deutschen Städtetag für die Räumlichkeiten am neuen Kölner Standort des DST „Gereonshaus“ und verwies auf die Dokumentation der Tagung auf der Homepage der GfP, bevor er zum Brainstorming auf deren Mitgliederversammlung einlud, die im Anschluss an die Tagung stattfand.