© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

III. Politik

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

Die neuen Grenzen sozialer (Stadt-) Bürgerschaft: Die Stadt in den Mehr-Ebenen-Governance-Strukturen Europas

Yuri Kazepov

Einleitung

Die territoriale Dimension sozialer Bürgerschaft ebenso wie die Rolle der Stadt als eines Bausteins sozialer Inklusions-Strategien sind in vergleichenden Analysen von Sozialpolitik lange unberücksichtigt geblieben. Spiegelbildlich ist in der Stadtforschung die Bedeutung nationalstaatlicher Regulierungen für die Städte vernachlässigt worden. Das ist überraschend angesichts der Tatsache, dass die beiden Begriffe etymologisch und historisch eng verwandt sind, und es die Städte waren, in denen die Rechte und Pflichten der Bürger geprägt worden sind (Weber 1921; Häußermann/Haila 2005). Dass sich beinahe alle vergleichende Forschung auf den Staatsbürger konzentrierte und nicht auf den Stadtbürger, überrascht allerdings nicht angesichts der Tatsache, dass die Grenzen sozialer Bürgerschaft hauptsächlich über Sozialversicherungssysteme auf nationaler Ebene organisiert und definiert worden sind. Hinzu kam die Überzeugung, dass eine Angleichung der Lebensbedingungen am besten durch eine nationale Politik zu erreichen sei, die lokale Unterschiede eliminiert. Vor diesem Hintergrund galt die Sozialhilfe, die traditionell lokal reguliert ist, als nachrangig.

Seit Ende der 1970er Jahre haben sich die sozialen, demographischen und ökonomischen Strukturen tiefgreifend verändert (Crouch 2008). Damit änderte sich die Art und Weise, in der soziale Risiken produziert werden, was wiederum die Möglichkeiten der Sozialpolitik untergrub, diesen Risiken zu begegnen (Castel 1995; Taylor-Gooby 2005; Bonoli 2006; Ranci 2010). Dadurch wurden in den letzten beiden Dekaden wichtige Veränderungen in der Organisation der Sozialpolitik ausgelöst, die die Rolle der Städte bei der Definition der Grenzen sozialer Bürgerschaft stärkten: zum einen wurde die territoriale Ebene geändert, auf der soziale Maßnahmen entworfen, verwaltet, finanziert und umgesetzt werden, zum zweiten wurden mehr und andere Akteure in sozialpolitische Aktivitäten eingebunden (Kazepov 2010). Ziel dieses Beitrages ist es, die Konsequenzen

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

dieser Veränderungen für die Rolle der Städte und für die Grenzen sozialer Bürgerschaft zu präzisieren. Dass lokale Organisationsformen und die Einbeziehung möglichst vieler Akteure die Lösung für *alle* Probleme sei, ist zu bezweifeln, aber diese allgemeine Überzeugung verstärkt jedenfalls die Bedeutung lokal organisierter Wohlfahrt für die Definition der Grenzen sozialer Bürgerschaft.

Um die neue Rolle lokaler Wohlfahrtsysteme als wesentliche Bausteine sozialer Bürgerschaft zu untersuchen, vergleiche ich im Folgenden die sich ändernden räumlichen Konfigurationen und Governance-Systeme verschiedener europäischer Länder. Ich greife dabei auf Ergebnisse verschiedener Forschungen zurück, die ich in den letzten Jahren durchgeführt habe.[1] In Paragraph eins stelle ich dar, wie neue Regulationen neue Umverteilungskollektive und deren räumliche Konsequenzen bestimmen. In Paragraph zwei stelle ich vier Mehr-Ebenen-Regime vor, in denen die nationalen Konzepte von Bürgerschaft und Sozialpolitik um die räumliche Dimension ergänzt werden. In Paragraph drei vergleiche ich die Rolle der verschiedenen Akteure und das Verhältnis der Ebenen Stadt, Region und Nationalstaat in diesen vier Regimen. Dabei wird angenommen, dass das Prinzip der Subsidiarität zwar mehr und mehr die normative Rhetorik sozialpolitischer Reformen in den meisten europäischen Ländern bestimmt, aber die Ergebnisse durchaus unterschiedlich sein können. Den Schluss bilden Überlegungen zu den Chancen und Risiken, die mit der neuen Rolle von Städten und lokalen Wohlfahrtssystemen als Laboratorien des Sozialen verbunden sind. Die These ist, dass die Rolle der Städte, deren Ressourcen und die Möglichkeiten sozialer Innovationen wesentlich bestimmt sein werden von den Auswirkungen dieser Reformen.

1. Sich wandelnde Grenzen der Bürgerschaft, Faktoren des Wandels, die Rolle der staatlichen Ebenen, Ambivalenzen

Jenson weist zu Recht darauf hin, dass »Bürgerschaft […] zentrale Wertvorstellungen über die Mischung der Verantwortungen von Staat, Märkten, Familien und Gemeinden« impliziert (Jenson 2007: 58). Ich stimme mit Jenson auch

1 Folgende Projekte werden herangezogen: Rescaling Social Policies towards multilevel governance in Europe, Improve (www.improve-research.eu), GOETE (www.goete.eu). Resultate dieser Projekte sind veröffentlicht in: Kazepov (2009) Kazepov (2010), Kazepov and Barberis (2012), Kazepov and Barberis (2013) Oosterlynck u. a. (2013).

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

dahingehend überein, dass jedes Konzept von Bürgerschaft Vorstellungen darüber beinhaltet, wer zum Status des Vollbürgers berechtigt ist, wer nur den Status eines Bürgers zweiter Klasse erhält, und wer gänzlich von den Bürgerrechten ausgeschlossen bleibt. Über die Inklusion in respektive Exklusion aus einer politischen Gemeinde entschied bislang der Nationalstaat. Zunehmend aber spielen auch die anderen Ebenen, insbesondere die Städte, eine Rolle bei dieser Frage. Das Konzept des Mehr-Ebenen-Regimes, verstanden als eng verflochtene Hierarchie verschiedener Räume von unterschiedlicher Ausdehnung (Delaney/Leitner 1997: 93), erlaubt es, die Dynamik solcher Prozesse in den Blick zu nehmen. Interessant ist dabei die Frage nach den Ursachen dieser Veränderungen, ihren Richtungen und ihren kulturellen, ökonomischen, politischen und sozialen Konsequenzen. Da eine solche umfassende Untersuchung den Rahmen dieses Beitrags bei Weitem sprengen würde, beschränke ich mich im Folgenden auf einige wenige Aspekte, die mir entscheidend für das Verständnis der gegenwärtigen Veränderungen und ihrer Ambivalenzen zu sein scheinen, wobei ich mich auf die Rolle der Städte und lokaler Wohlfahrtsregime konzentriere.

Sozialpolitik spielt eine wichtige Rolle bei der Bestimmung von Bürgerschaft auf der nationalen Ebene. Indem sie Kriterien für den Zugang zu wohlfahrtsstaatlichen Leistungen definiert, werden Individuen, Familien und soziale Gruppen in redistributive Gemeinschaften inkludiert oder aus ihnen ausgeschlossen (Kazepov 2010). Der Wohlfahrtsstaat repräsentiert die letzte Stufe eines historischen Prozesses, in dessen Verlauf räumlich definierte politische Gemeinschaften, insbesondere der Nationalstaat, als Einheit von Umverteilungsprozessen unter den Bürgern etabliert wurden (Ferrera 2005). In diesem Kapitel wird dargestellt, dass die räumlichen Ebenen, auf denen Umverteilungsprozesse organisiert sind, sich vom Nationalstaat sowohl nach oben auf übernationale Körperschaften (Europäische Union) wie nach unten auf die Regionen und Städte verschieben.

In der Kritik der politischen Ökonomie werden solche Veränderungen daraufhin untersucht, inwieweit damit neue und bessere Bedingungen der Kapitalakkumulation geschaffen werden (Peck/Tickell 1994; Brenner 2004). So erhellend diese Perspektive ist, sie erscheint mir doch zu eng. Die goldenen Jahrzehnte des Kapitalismus nach dem Zweiten Weltkrieg, in denen Wachstum und Umverteilung sich gegenseitig stützten, sind vorbei.[2] Eine

2 Die Literatur zu den Gründen dieser Veränderungen und die Bezüge zum Wohlfahrtsstaat ist ziemlich umfangreich und variiert je nach Ideologie, Fachdisziplin und Erkenntnisziel. Vgl. für die neomarxistische Position Gough (1979) und für die neoliberale Murray (1984).

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

Antwort auf diese veränderten Bedingungen der Kapitalakkumulation ist ein erstarkender Neoliberalismus. Aber die gegenwärtig beobachtbaren gesellschaftspolitischen Veränderungen haben noch weitere Ursachen: die Alterung der Bevölkerung, Migration, instabile Familien, die Integration von Frauen in das Beschäftigungssystem und das Phänomen der Langzeitarbeitslosigkeit. Aber auch endogene, aus der inneren Logik sozialpolitischer Institutionen resultierende Faktoren spielen eine Rolle; zum Beispiel sind in Renten und anderen Versicherungssystemen immer Antworten auf spezifische Risiken in bestimmten historischen Situationen institutionalisiert (Ferrera 1998b). Ich schließe mich deshalb den Vertretern von Theorien mittlerer Reichweite wie Leibfried und Zürn (2005) an, wonach verschiedene Faktoren zu berücksichtigen sind, deren gemeinsame Effekte obendrein nicht immer eindeutig zu prognostizieren sind. Sowohl die pragmatische Orientierung der beteiligten Akteure wie strukturelle Charakteristika des jeweiligen Wohlfahrtsystems spielen eine Rolle. Wie es Pawson und Telley (1997: XV) ausdrücken: »Reformen und Kontext = Ergebnis«.

2. Auf dem Weg zu einer Perspektive territorialer Bürgerschafts-Regime

Bei der folgenden Beschreibung, wie Bürgerschaftsregime durch spezifische Arrangements von sozialpolitischen Maßnahmen räumlich organisiert werden, greife ich auf meine vergleichende Untersuchung von Wohlfahrtsregimen acht europäischer Länder zurück (Kazepov 2010: 51–63)[3]. Unter dem Gesichtspunkt der räumlichen Organisation von Sozialpolitik ergaben sich vier Modelle:

1. Länder mit starker lokaler Autonomie im Rahmen zentraler Vorgaben;
2. Länder mit starker nationaler/zentraler Organisation der Sozialpolitik;
3. Länder mit starker regionaler bzw. föderaler Organisation;
4. Transformationsländer mit gemischten Organisationsformen.

Zu diesen Unterschieden in der vertikalen Dimension treten solche in der horizontalen: Auf den verschiedenen räumlichen Ebenen spielen öffentli-

3 Zu methodischen Details vgl.: Barberis u. a. (2010: 386 ff.) und Barberis (2010).

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

che, private und Akteure des Dritten Sektors unterschiedliche Rollen. Ich werde im Folgenden die Beziehungen der vier Modelle zu unterschiedlichen Wohlfahrtsregimen und ihren Wandel beschreiben, wobei allen Ländern die wachsende Bedeutung der lokalen Ebene gemeinsam ist.

2.1 Lokale Autonomie unter zentralen Vorgaben

In diesen Ländern liegt die Gesetzgebung beim Zentralstaat, Verwaltung und Finanzierung bei den Gemeinden, denen bei der Umsetzung der sozialpolitischen Maßnahmen weitgehende Autonomie zukommt. Die zentralen Vorgaben beziehen sich auf Richtlinien für die Umsetzung, Mindeststandards der Versorgung etc. Finnland, Norwegen und Schweden repräsentieren dieses Modell. Sellers und Lidström (2007: 622) haben dieses sozialdemokratische Wohlfahrtssystem der skandinavischen Länder als »nationalisierte lokale Regierungen« bezeichnet. Sie sind gekennzeichnet durch vergleichsweise starke Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsmaßnahmen sowie ein universelles System einklagbarer Mindestleistungen mit einkommensbezogenen Ergänzungen. Demzufolge müssen die Städte jedem, der zum Bezug der Leistungen berechtigt ist, diese auch gewähren (Minas/Øverbye 2010). Innerhalb dieses Rahmens sind die Städte weitgehend autonom bei Verwaltung und Finanzierung, wenn sie auch zentralen Vorgaben und einer Evaluation durch nationalstaatliche Instanzen unterliegen, was beides dazu dienen soll, keine zu großen regionalen Unterschiede entstehen zu lassen. Die mittlere Ebene zwischen Nationalstaat und lokalen Regierungen, insbesondere die Regionen, sind die Verlierer der Reorganisation räumlicher Zuständigkeiten.

Betrachtet man die horizontale Dimension der Organisation der Wohlfahrtspolitik, so fällt die strikte vertragliche Regulierung der Aktivitäten privater Akteure auf, deren Beitrag im Wesentlichen auf individualisierte Maßnahmen zur Aktivierung für den Arbeitsmarkt beschränkt bleibt. Der Staat spielt also die entscheidende Rolle, wobei durch neuere Reformen der Zugang zu den Leistungen an schärfere Bedingungen geknüpft wurde.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der Staat seine Vorrangstellung behält. Dezentralisierung findet nur insoweit statt, wie die dadurch ausgelösten Prozesse der Differenzierung unter Kontrolle gehalten werden können.

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

2.2 Zentralistische Länder

Hier verbleibt die Gesetzgebung beim Zentralstaat und die Spielräume der lokalen Verwaltungen bei Management und Finanzierung sind sehr gering: Zugangskriterien, Umfang, Dauer etc. der Leistungen sind vom Zentralstaat strikt geregelt. Das bedeutet, dass das Leistungsniveau überall im Land beinahe identisch ist. Zivilgesellschaftliche Akteure sind an den Verhandlungen auf nationaler Ebene und bei Maßnahmen auf nationaler und lokaler Ebene beteiligt. Frankreich ist ein Beispiel für dieses kontinentaleuropäische, konservativ-korporatistische Wohlfahrtsregime. Wenn auch eine gewisse Dezentralisierung bei Finanzierung und Umsetzung stattgefunden hat, sind die Leistungen und Kriterien weiterhin bis ins Detail durch nationale Gesetzgebung vorgegeben. Gewisse lokale Spielräume ergeben sich im Wesentlichen durch die Vielzahl überlappender und teilweise widersprüchlicher Maßnahmen.

2.3 Länder mit regionalisierter Sozialpolitik

Hier obliegt die sozialpolitische Gesetzgebung ausschließlich den subnationalen Ebenen. Bei Management und Finanzierung zeigen sich in dieser Gruppe unterschiedliche Arrangements unterhalb der nationalstaatlichen Ebene, die teilweise auf die Unterschiede zwischen föderalistischen und regionalistischen Strukturen zurückzuführen sind. Die entscheidenden Unterschiede aber liegen in der Rolle des Zentralstaats. Italien und Spanien, als Beispiele für das ›familialistische‹ Wohlfahrtssystem Südeuropas, sind charakterisiert durch niedrige, lokal definierte Leistungen, geringe Anspruchsrechte und eine schwache Rolle des Zentralstaats. Eardley u. a. (1996: 170) sehen dieses Modell charakterisiert durch lokalisierte, differenzierte Unterstützung, enge Bindung an Sozialarbeit und weitgehende Verpflichtungen der Verwandtschaft. Als Konsequenz ergeben sich vergleichsweise hohe regionale und lokale Disparitäten, die durch die Dezentralisierungsprozesse seit den 1970er Jahren noch verstärkt wurden. Unter den Gesichtspunkten ihrer räumlichen Organisation sind diese Maßnahmen großenteils regional bestimmt, hoch segmentiert und auf spezifische Kategorien orientiert. Die Städte sind weitgehend autonom bei Design, Management und Implementierung von Sozialhilfesystemen. Mit wenigen Ausnahmen, wie beispielsweise Deutschland, zeigen diese Länder im internationalen Vergleich eine

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

scharfe territoriale Differenzierung sowohl in der Organisation wie im Umfang der Leistungen. Dabei spielen allerdings auch weitere Faktoren wie die Größe des Landes (Vgl. Obinger/Leibfried/Castles 2005) und die Bedeutung des Staates (Kazepov 2010) eine wichtige Rolle. Abgesehen von diesen Unterschieden aber zeigen diese Länder in einigen organisatorischen Aspekten Übereinstimmungen: erstens, neben dem Staat existiert ein zweiter legislativer Strang: *Kantone*, *Comunidades autonomas* und *Regioni* haben die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz hinsichtlich zahlreicher Bereiche der Sozialpolitik und der Sozialhilfe. Verglichen mit den nordischen Ländern ist der Einfluss der überregionalen Instanzen gering. Soziale Unterstützungsprogramme werden in der Regel auf der regionalen Ebene formuliert mit der Konsequenz scharfer territorialer Fragmentierung in diesen Ländern.

Betrachtet man die horizontale Ebene, so spielen hier im Vergleich zu den anderen Modellen private Akteure (hauptsächlich Wohlfahrtsverbände) eine wichtige Rolle sowohl bei der Umsetzung wie bei Management, Planung und Entscheidung. Diese Akteure sind stark engagiert insbesondere bei Beschäftigungsinitiativen für benachteiligte Gruppen. Zum Beispiel spielen in Italien die Caritas und ähnliche Organisationen wichtige Rollen bei der Formulierung und Umsetzung sozialpolitischer Maßnahmen.

2.4 Länder im Übergang mit Mischformen

Tiefgreifende politische Veränderungen in Übergangsländern haben zu einem Pfadbruch geführt, wobei die neuen Entwicklungen noch nicht soweit institutionalisiert sind, dass daraus klare Entwicklungslinien erkennbar wären. Es zeigt sich ein breites Spektrum verschiedener Formen sowohl in zentralisierten Ländern wie in solchen mit hoher lokaler Autonomie. Die Gesetzgebung liegt normalerweise beim Nationalstaat (vgl. Paragraph 2.2), doch gewinnen in einigen Ländern lokal organisierte Wohlfahrtssysteme an Gewicht (vgl. Paragraph 2.3). Die Zivilgesellschaft kann hier auf der lokalen Ebene eine gewichtige Rolle spielen, insbesondere um die strukturellen Lücken der sich entfaltenden neuen Konfigurationen zu schließen.

Polen ist ein gutes Beispiel für diesen Typus. Es zeigt, wie radikale politische Veränderungen zur Reorganisation von Macht unterhalb des Nationalstaats führen können. Zwar behält die nationale Regierung die Steuerungsrolle, aber der von ihr gesetzte nationale Rahmen sozialer Hilfssysteme interagiert mit einer dezentralisierten Struktur, die durch fragmentierte

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

Machtverhältnisse und beträchtliche Differenzierungsmöglichkeiten lokaler Sozialarbeiter charakterisiert ist (Cerami 2006). Zusammenfassend lässt sich sagen, dass das Erbe eines starken Zentralstaats durch Prozesse der Pluralisierung, der Fragmentierung und Dezentralisierung infrage gestellt wird, wobei noch unklar ist, welche Richtung diese Veränderungen schließlich einschlagen werden.

3. Wandel der Raumstrukturen, Pfadabhängigkeit, Regimeänderungen und die Städte in vorderster Linie

Eine Schlussfolgerung aus den vorangegangenen Ausführungen ist die Warnung, aus dem allgemeinen Plädoyer für Dezentralisierung einen homogenen Trend abzuleiten. Veränderungen der räumlichen Organisation des Staatsaufbaus finden im Rahmen tief verwurzelter normativer Vorstellungen und der allgemeinen Pfadabhängigkeit verschiedener Wohlfahrtssysteme statt. Zwar gewinnen überall die Städte an Bedeutung, aber die Differenzen in diesen Prozessen müssen sorgfältig beachtet werden. Abbildung eins beschreibt die wesentlichen Veränderungen in den territorialen Konfigurationen dreier ausgewählter sozialpolitischer Maßnahmen in den Ländern Italien, Finnland, Frankreich und Polen.[4]

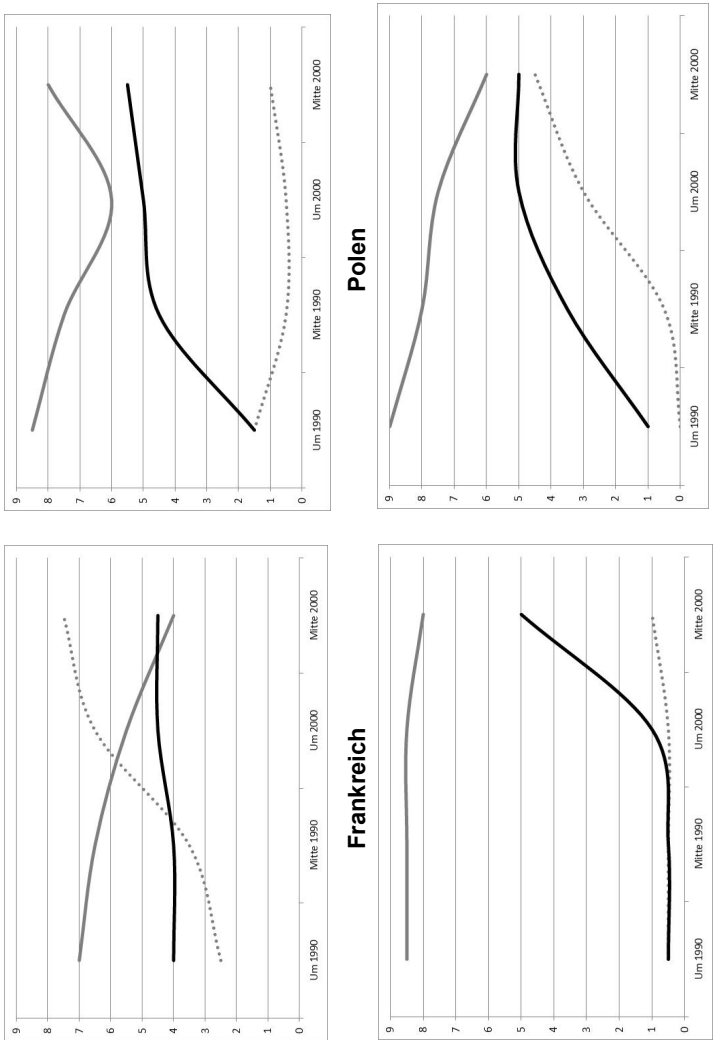
Abbildung eins zeigt unterschiedliche Beharrungstendenzen gegenüber Veränderungen in den vier Ländern, und selbst dort, wo tief greifende Veränderungen stattgefunden haben, kann die Rolle verschiedener räumlicher Ebenen variieren. In Finnland zum Beispiel haben die lokalen Administrationen an Bedeutung seit Mitte der 1990er Jahre gewonnen, obwohl neue-

4 Abbildung eins berücksichtigt folgende sozialpolitischen Maßnahmen: 1) Sozialhilfe, 2) Aktivierungsmaßnahmen auf dem Arbeitsmarkt 3) Alterspflege. Die Werte auf der Y-Achse entsprechen der Bedeutung der unterschiedlichen Ebenen im Verhältnis zu: a) Regulierung; b) Management und c) Finanzierung. Für jede dieser Dimensionen gehen die Werte von ›volle Verantwortlichkeit/wichtige Rolle‹ (=1) bis zu ›keine Verantwortlichkeit‹ (=0). Geteilte Verantwortlichkeit erbringt einen Wert von 0,5. Der gesamte Wert einzelner Ebenen bewegt sich also zwischen 0 (keine Rolle in keiner sozialpolitischen Maßnahme und Dimension) bis zu 9 (volle Verantwortlichkeit und bedeutende Rolle bei jeder Maßnahme und Dimension). Die Werte wurden an unterschiedlichen Zeitpunkten kalkuliert, um die Veränderungen zu visualisieren. Vgl. Barberis u. a. (2010: 386 ff.) und Kazepov/Barberis (2012).

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

Abbildung 1: »Veränderungen der räumlichen Organisation ausgewählter sozialpolitischen Maßnahmen in vier europäischen Ländern«



Quelle: Kazepov (2010: 56–60).

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

re Formen die Rolle des Zentralstaats betont haben. In Frankreich haben die Dezentralisierungsbemühungen die Machtbalance zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen nur marginal berührt. In Italien wiederum führten die Reformen der Wohlfahrtssysteme zu beträchtlichen Veränderungen in Richtung auf eine quasi-föderalistische Konfiguration. Die politischen Umbrüche in Polen und der Beitritt des Landes zur EU führten zu neuen räumlichen Konfigurationen, ohne dass sich bereits eine klare Arbeitsteilung herausgebildet hätte (Kazepov, 2010).

Allen vier Ländern ist eines gemeinsam: die wachsende Bedeutung der Städte bei der Strukturierung lokaler Wohlfahrtssysteme. Doch haben diese Veränderungen nicht überall dieselbe Bedeutung, sie gehen einher mit unterschiedlichen Beziehungen zwischen den verschiedenen Ebenen der staatlichen Organisation. Das Ganze ist auch nicht als ein Nullsummenspiel zu beschreiben: In Frankreich ist der Nationalstaat der wichtigste Akteur geblieben, trotz des Aufstiegs der Departements; in Finnland hat er sogar wieder an Bedeutung gewonnen (vergleiche die U-Kurve), während er in Polen und Italien an Einfluss verloren hat.

3.1 Eine vergleichende Analyse der Beziehungen zwischen räumlicher Organisation und Governance

Will man die Gründe für die neue Rolle der Städte verstehen, müssen die Wechselwirkungen zwischen der Verteilung von Verantwortungen auf den verschiedenen Ebenen der politischen Administration (Subsidiarität) und der Vielzahl unterschiedlicher Akteure, die an der Formulierung, dem Management, der Finanzierung und der Umsetzung einzelner Politiken beteiligt sind (Governance), analysiert werden. Eine solche Analyse zu leisten, würde den Rahmen dieses Beitrags sprengen. Ich beschränke mich deshalb auf eine Darstellung der Handlungsspielräume, die sich in der Praxis eröffnen, um daraus Aussagen über die sich entwickelnden Typen von (Stadt-)Bürgerschaft und deren mögliche Risiken abzuleiten.

In jedem Land ergeben sich Spielräume für die Implementation sozialpolitischer Maßnahmen auf der lokalen Ebene, doch lassen sich auf Basis der relevanten Literatur (Lipsky 1980; Galligan 1992; Evans/Harris 2004; Saruis 2012) sowie eigener Untersuchungen (Kazepov 2010; Kazepov/Barberis 2012) drei Typen von Handlungsspielräumen identifizieren, die sich bei der Implementation vor Ort ergeben: erstens Spielräume *intra legem,* bei denen

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

professionelle Qualifikationen genutzt werden, um Niveau und Art der Implementation einzelner Maßnahmen innerhalb des gesetzlich vorgegebenen Rahmens zu bestimmen. Zweitens Spielräume *extra legem*, bei denen die Unklarheiten, Überschneidungen und Lücken in den Vorgaben den Praktikern vor Ort weitgehende Interpretationsmöglichkeiten eröffnen (Sosin 2010). Drittens Spielräume *contra legem*, bei denen vor Ort Entscheidungskriterien unberücksichtigt bleiben, um Klienten zu unterstützen oder ihnen Unterstützung zu versagen in Fällen, in denen einklagbare Rechte bzw. formalisierte Verfahren fehlen (Kazepov/Barberis, 2012: 218–224). In Tabelle eins sind verschiedene Sozialhilfemodelle zusammengefasst unter dem Gesichtspunkt der Rolle, die relevante Akteure in den unterschiedlichen räumlichen Organisationsformen spielen.

Tabelle 1: Die Rollen verschiedener Akteure in unterschiedlichen räumlichen Organisationsformen in Europa

Territoriale Organisation	**Rolle des dritten Sektors**	**Niveau der Finanzierung**	**Wichtigste private Akteure**	**Governance-typen**	**Niveau und Typus der Diskretion**
Länder mit starker lokaler Autonomie im Rahmen zentraler Vorgaben	**Weniger wichtig** (zunehmend)	**Hoch**	**Privatwirt-schaftliche**	**Managerial und partizipativ**	Mittel **Intra legem**
Zentral geregelte Länder	**Wichtig** (zunehmend)	**Hoch**	**Privatwirt-schaftliche/ge-meinnützige**	**Managerial und korporatistisch** (eher zentrali-siert)	Mittel **Intra legem** selten **Extra legem**
Regional geregelte Länder	**Sehr wichtig** (zunehmend)	**Variabel** (IT Very low) (CH very high)	**Gemeinnützige**	**Korporatistisch** (pluralistisch und hoch frag-mentiert)	Mittel-Hoch **Extra legem** sehr diversi-fiziert (IT auch **Con-tra legem**) (CH auch **Intra legem**)
Trans-formations-Länder	**Sehr wichtig** (zunehmend)	**Niedrig**	**Gemeinnützige**	**Korporatistisch** (pluralistisch und hoch frag-mentiert)	Hoch **Extra legem** (auch **contra legem**)

Quelle: Kazepov/Barberis (2013: 238).

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

In Ländern mit hoher lokaler Autonomie unter zentralen Vorgaben, wie den skandinavischen, beobachten wir ein zweizügiges System, in dem den Städten Management und Durchführung obliegen im Rahmen eines national formulierten Designs. Bei einigen Maßnahmen (zum Beispiel Wohnhilfen) beobachten wir eine direkte Rolle des Staates, häufig implementiert durch dezentrale Instanzen. Hinsichtlich der Rolle der verschiedenen Akteure ist das Bild sehr viel expliziter. Im Allgemeinen spielen die Sozialpartner (Unternehmer und Gewerkschaften) auf nationaler Ebene wichtige Rollen als Lobbyisten, während die Implementation auf der lokalen Ebene häufig als quasi marktförmige Regulation charakterisierbar ist. Den Verwaltungen vor Ort bleibt ein Handlungsspielraum *intra legem*: Mehr oder weniger bindende nationale Richtlinien, zuweilen ergänzt durch lokale Bestimmungen, steuern die Entscheidungen vor Ort. Die Struktur von Mehr-Ebenen-Governance ermöglicht eindeutige Verantwortlichkeiten, der jeweiligen Situation angemessenes Verhalten und klare Vorgehensweisen auf der Basis national definierter Regeln und Anspruchsrechte. Ihre Autonomie erlaubt den Städten darüber hinaus, mit eigenen Maßnahmen die nationalen zu ergänzen. Eine Rolle spielen dabei auch die Sozialarbeiter, deren Handlungsspielräume es ermöglichen, Integrationsmaßnahmen auf den jeweiligen Fall zuzuschneiden.

In der vertikalen Perspektive zeigen sich hier keine entscheidenden Unterschiede zu zentralistisch organisierten Ländern wie Frankreich. Die Handlungsspielräume der Kommunen sind hier sehr viel geringer, auch deshalb, weil dezentralisierte staatliche Instanzen (zum Beispiel die *Prefectures* und die nachgeordneten Dienststellen der Ministerien, etwa die des Ministeriums für Wohlfahrt und Gesundheit auf der Ebene der Departments) erheblichen Einfluss haben. Auch ist die Rolle der Sozialpartner und anderer Interessengruppen in Frankreich stärker, während private Akteure im Wesentlichen komplementäre Funktionen bei der Erbringung von Maßnahmen erfüllen (Feiock/Andrew 2006; Bergmark/Minas 2010). Lokale Politiken sind auf die eine oder andere Weise zentral kontrolliert, wobei den Departements noch am ehesten Handlungsspielräume zukommen, die allerdings durch ihre knappen Budgets eng begrenzt bleiben.

In dezentral organisierten Ländern wie Italien, Spanien und der Schweiz ist die Rolle der lokalen Administration besonders stark. Der Nationalstaat gibt nur einige generelle Richtlinien vor. Die Art und Weise der Behandlung der Fälle ist oft außerordentlich unterschiedlich, entsprechend den diversen Regeln und Strategien, die sich die subnationalen Ebenen gegeben haben.

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

In allen drei Ländern spielen gemeinnützige private Akteure eine besonders gewichtige Rolle, beispielsweise bei der Formulierung von Berechtigungskriterien (zum Beispiel SKOS-Richtlinien in der Schweiz) und bei der Durchführung eigener Maßnahmen, die mehr oder weniger mit denen der öffentlichen Hand koordiniert werden (insbesondere in Spanien und Italien). Das Bild ist insgesamt sehr komplex und die verschiedenen Maßnahmen sind häufig nur unzureichend mit öffentlichen Mitteln ausgestattet (Ranci 2002). Die Rolle der privaten Akteure schwankt zwischen Komplementarität, Substitution und einer autonomen Rolle gesellschaftlicher und (Markt-)Kräfte. Letzteres gilt insbesondere für Spanien und Italien, wo nichtstaatliche Akteure angesichts fehlender öffentlicher Leistungen häufig das letzte Auffangnetz bilden.

In den Übergangsländern wie Polen überlappen sich die wenig klar definierten Verantwortlichkeiten von Regionen, Städten und – als Erbe des vorangegangenen Regimes – eines starken zentralistischen Staates. Handlungsspielräume ergeben sich häufiger *extra legem* und sie variieren stärker, weil sie durch die Interpretationen von Sozialarbeitern vor Ort, was zu tun und wie es zu tun sei, bestimmt sind. Teilweise wie in der Schweiz eröffnen sich solche Handlungsspielräume *intra legem*, teilweise resultieren sie aus der unklaren und komplexen Vielfalt möglicher Maßnahmen wie in Italien. In diesen Fällen werden die Handlungsspielräume oft dazu benutzt, den ›Bedürftigen‹ zu helfen und die ›Unwürdigen‹ von den Unterstützungen auszuschließen. Direkte Regelverletzungen (*contra legem*) sind selten, ebenso wie weite Spielräume bei der Definition der Adressaten, doch lassen sich in Polen, Spanien und Italien entsprechende Fälle finden. Die Tatsache, dass Handlungsspielräume *extra legem* vornehmlich in dezentral organisierten Ländern zu beobachten sind, ist auf die Tatsache zurückzuführen, dass die Sozialhilfe hier durch eine Vielzahl von Akteuren mit eng verflochtenen Rollen, einander überlappenden Verantwortlichkeiten und vielfältigen Vetomöglichkeiten bestimmt ist (Ferrera 2008). Dies betrifft bereits die Bestimmung von monetären Mindestleistungen, was in den meisten Fällen die Sache regionaler oder subregionaler Instanzen ist. Diese bemerkenswerten Unterschiede finden sich sowohl dort, wo großzügige Leistungen gewährt werden (Schweiz), wie bei niedrigem Leistungsniveau (Spanien und Italien). In den letzten beiden Ländern bestehen Unterschiede nicht nur hinsichtlich des Niveaus der Geldleistungen, sondern auch bei den Berechtigungen. Beträchtliche lokale Unterschiede zeigen sich hier sogar bei national definierten Maßnahmen (zum Beispiel beim Mindesteinkommen in Spanien und bei

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

der Fürsorge für alte Menschen in Italien), was auf die unklare Arbeitsteilung zwischen den staatlichen Ebenen zurückzuführen ist. Das heißt: In verschiedenen Städten zu leben beinhaltet oft, über unterschiedliche Rechte, Hilfen und Dienstleistungen zu verfügen. Wo die Sozialhilfen mehr fragmentiert und das öffentliche Sicherheitsnetz schwächer sind, fungieren soziale Netze und der ehrenamtliche Sektor als Substitute, was die Komplexität des Systems erhöht, seine Berechenbarkeit und die Verantwortlichkeit der Akteure aber verringert.

Man kann nicht behaupten, dass Dezentralisierung per se Ursache für Rechtsverluste und schwache Organisation sei. Das hängt von anderen intervenierenden Faktoren ab, wie dem System von Checks and Balances zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen und Akteuren, dem Grad der Formalisierung und der allgemeinen Effizienz und Effektivität des jeweiligen Wohlfahrtsstaates. Unter den dezentral organisierten Ländern bieten die Sozialhilfesysteme der Schweiz und Deutschlands effektivere Lösungen als jene Italiens und Spaniens. Und das ist der jeweiligen Organisationsform zuzuschreiben, nicht dem Niveau der Leistungen.

In Ländern mit heterogenen institutionellen Arrangements bietet sich ein weites Feld für Aushandlungsprozesse zwischen den Akteuren zum Beispiel hinsichtlich der Berechtigungskriterien sowie der Ausgestaltung der Maßnahmen und Leistungen an. Diese institutionelle Unübersichtlichkeit spiegelt die anhaltenden internen sozialen und territorialen Differenzierungen, was die Rolle sozialer Politiken bei der Konstruktion sozialer (Stadt-) Bürgerschaft beeinträchtigen könnte.

4. Schlussfolgerung: Chancen und Risiken der Trends zu mehr Subsidiarität in europäischen Bürgerschaftsregimen

Die räumliche Reorganisation von Bürgerschaftssystemen weist unzweifelhaft in Richtung auf eine wachsende Bedeutung von Städten. Das Gleiche gilt für neue Governanceformen. Wenn auch mit unterschiedlichen Zeiträumen und Geschwindigkeiten, gewinnen in allen Ländern nichtstaatliche Akteure an Gewicht. Diese übereinstimmenden Trends bergen Chancen und Risiken je nach ihrem Wechselspiel mit verschiedenen pfadabhängigen institutionellen Settings.

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

Die Chancen sind vor allem mit der neuen Rolle nichtstaatlicher Akteure verbunden. Das gilt insbesondere für die gewachsenen Möglichkeiten von Akteuren, in lokalen Experimenten neue Lösungen zu finden (Moulaert u. a. 2007; Silver u. a. 2010). Städte werden wieder zu Laboratorien für sozialpolitische Innovationen (Gerometta u. a. 2005). Dabei ist bislang allerdings die wichtige Frage vernachlässigt geblieben, wie die besten Lösungen verallgemeinert werden könnten.

Kritische Punkte betreffen die Art und Weise, wie die räumliche Reorganisation und neue Governanceformen die Entstehung und Bearbeitung von Vulnerabilität und sozialen Risiken modifizieren. Folgende kritische Punkte sind hervorzuheben:

a) die Koordination der beteiligten Akteure. Je mehr private und öffentliche Akteure auf unterschiedlichen territorialen Ebenen beteiligt sind, desto höher ist der Bedarf an Koordination, und umso höher werden zugleich die Möglichkeiten für Abweichungen, für potentielle Konflikte und für eine Blockierung der Politik (wechselseitige Vetos, Unfähigkeit, wichtige Entscheidungen zu treffen, politische Stagnation, …) (Øverbye u. a. 2010);
b) Institutionalisierung zunehmender Disparitäten zwischen subnationalen Territorien im Allgemeinen und Städten im Besonderen. Je mehr Entscheidungen auf der lokalen Ebene gefällt werden, desto häufiger treten lokaldifferenzierte Praktiken, Regulierungen etc. auf, die wiederum zu lokalen Wohlfahrtssystemen führen und damit zu einer Institutionalisierung ungleicher Behandlung;
c) unklare Zuständigkeiten und Verantwortungen. Je mehr Akteure eingebunden werden und je stärker ihre Aktionsräume fragmentiert sind, desto schwächer wird die demokratische Kontrolle über Verantwortlichkeiten im Entscheidungsprozess, bei Management und Implementation (Crouch 2004; Bovens 2007; Brodkin 2008);
d) Problemverlagerungen der Nationalstaaten auf subnationale Administrationen, Städte und nicht-öffentliche Akteure, indem sozialpolitische Zuständigkeiten lokalen Wohlfahrtssystemen zugewiesen werden, ohne ihnen die entsprechenden Mittel zur Verfügung zu stellen (Mény/Wright 1985);
e) ambivalente Rolle der Zivilgesellschaft: einerseits das Risiko ungenügender Repräsentation zum Beispiel in der Annahme, die Zivilgesellschaft vertrete ›die Armen‹ und orientiere sich am ›Gemeinwohl‹, andererseits die

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

Tatsache, dass die Zivilgesellschaft in dem Maße, in dem sie institutionalisiert wird, die Rigiditäten öffentlicher Verwaltungen reproduziert;

f) instabile innovative Praktiken, die wenig bewirken, wenn sie nicht von der städtischen wenigstens auf die regionale Ebene angehoben werden. Aber im Zuge eben dieser Anhebung werden sie aus ihrem Entstehungskontext herausgelöst, was ihre Innovationskraft einschränken oder die Innovation sogar scheitern lassen kann.

Diese Risiken hängen eng miteinander zusammen, treten aber unterschiedlich in den europäischen Ländern auf. Letzteres ist abhängig vom Wechselspiel zwischen intranationalen, sozialen und ökonomischen Spaltungen, sozialen und politischen Besonderheiten und den jeweiligen Reformen, woraus unterschiedliche Freiheitsgrade für Regionen, Städte und Akteure in den untersuchten Ländern resultieren (vgl. Tabelle 1).

Der allgemeine Trend in Richtung auf Dezentralisierung wurde in einigen Ländern von wachsenden Kontrollen seitens übergeordneter Institutionen begleitet (zum Beispiel in den meisten skandinavischen Ländern). In Norwegen beispielsweise koordinieren zentralstaatliche Institutionen Ihre Aktivitäten und die der unteren Ebenen mittels weicher Governance-Instrumente und neuer Formen von Supervision und Evaluation, was ihnen erlaubt, die Leistungsfähigkeit lokaler und regionaler Wohlfahrtssysteme zu beobachten und zu beurteilen (Øverbye u. a. 2010). Je mehr Koordination, desto mehr wird in Verhandlungssysteme investiert werden müssen, was wiederum nicht notwendig zu mehr Transparenz und klareren Verantwortlichkeiten beiträgt. Daher dürfte die Vorstellung eines Nullsummenspiels zwischen Zentralisierung und Dezentralisierung nicht geeignet sein, um die laufenden Veränderungen zu erfassen. Diese Veränderungen müssen im Kontext intranationaler Variationen und deren Wechselspiel mit den Umverteilungsfähigkeiten sozialpolitischer Maßnahmen analysiert werden. Finnland, Frankreich, Italien und Polen zeigen hier relevante Unterschiede. Insbesondere zeigen alle wichtigen sozioökonomischen Indikatoren für Italien bis zu vierfach höhere Variationsraten als alle anderen Länder (Kazepov/Barberis 2012) und gleichzeitig eine der niedrigsten Umverteilungsfähigkeiten wohlfahrtsstaatlicher Maßnahmen: nur 19,7 Prozent von Familien mit niedrigen Einkommen wurden durch Sozialtransfers über die Armutsschwelle gehoben. In Frankreich waren es 43,3 Prozent und in Finnland 50 Prozent (Eurostat 2013).

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

4.1 Städte als Laboratorien sozialer Innovation

Die wachsende Bedeutung von Städten und lokalen Wohlfahrtssystemen macht diese mehr und mehr zu Laboratorien für die Suche nach Lösungen, mit deren Hilfe die erwähnten Risiken vermieden werden könnten. Dies gilt insbesondere für:

a) Befriedigung neuer sozialer Bedürfnisse oder alter Bedürfnisse mit neuen Mitteln;
b) Aktivierung von Akteuren und Partizipation, um die Selbsthilfe-Fähigkeiten der Gesellschaft zu stärken;
c) Veränderung der sozialen Beziehungen zwischen Akteuren und Identifizierung jener, die soziale Ziele mit sozialen Mitteln effektiver und effizienter erreichen.

Die Zivilgesellschaft, insbesondere der dritte oder gemeinnützige Sektor, gilt als der wichtigste kollektive Akteur, der *deus ex machina*, der dank Flexibilität, Effizienz, innovativem und schnellem Handeln die Defizite der öffentlichen Verwaltung überwinden kann (Oosterlyink u. a. 2013). Leider ist die Wirklichkeit nicht so eindeutig und stellt sich obendrein in vielen Ländern sehr unterschiedlich dar. Was sind die Bedingungen, damit Städte und lokale Wohlfahrtssysteme zusammen mit der Zivilgesellschaft soziale Innovationen produzieren können? Einige der Kontextelemente, um diese Frage zu beantworten, sind bereits erwähnt. Die öffentlichen Institutionen müssen sich in relevanter Weise transformieren und eine neue Organisationskultur, neue Kompetenzen, neue Instrumente der Koordination und des Managements komplexer und gemischter Wohlfahrtsysteme entwickeln. Das ist schon deshalb nicht leicht, weil diese Voraussetzungen nicht gegeben sind, vielmehr erst im Prozess der Transformation geschaffen werden müssen.

Die dargestellten Veränderungen haben den Städten und ihren lokalen Wohlfahrtssystemen erweiterte Handlungsspielräume verschafft, aber im Kontext zunehmender Fragmentierung, was erhöhten Bedarf an Koordination unter der Vielfalt verschiedener Akteure zur Folge hatte. Außerdem beruhen diese Handlungsspielräume in weitem Maße auf nationalstaatlichen Regulationen. Es ist stets im Auge zu behalten, dass (Stadt-)Bürgerschaftssysteme im Allgemeinen und soziale Politiken im Besonderen multiple territoriale Dimensionen haben. Passive Hilfen wie die Arbeitslosenunterstützung werden in beinahe allen untersuchten Ländern hauptsächlich auf nationa-

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

Tabelle 2: Kontextuelle Indikatoren und Typen sozialer Innovation in Städten und ihre Risiken[5]

Territoriale Organisation	Umverteilungskapazität [1]	Intranationale Unterschiede[2]	Typen der sozialen Innovation in Städten	Wichtigste Risiken der Städte
Länder mit starker lokaler Autonomie im Rahmen zentraler Vorgaben	Am höchsten (abnehmend)	Am niedrigsten	Hohe Kapazität staatlich unterstützter Innovation. Empowering-Praktiken. Vergleichsweise einfache Verallgemeinerung	Institutionelle Trägheit/ langsamer Wandel (+) Fehlende Koordinierung (+) Weniger Ressourcen (+)
Zentral geregelte Länder	Hoch (abnehmend)	Sehr niedrig (zunehmend)	Staatlich unterstützte Innovation. Partizipation. Einfache Verallgemeinerung	Institutionelle Trägheit/ langsamer Wandel (++) Mangelhafte Repräsentation (+) Abnehmende Ressourcen (+)
Regional geregelte Länder	Variabel (IT am niedrigsten) (CH mittel)	Variabel (IT am höchsten) (CH hoch)	Hohe Kapazität von Innovation des dritten Sektors. Bottom up empowerment. Hoch fragmentiert. Verallgemeinerung schwierig	(Variabel je nach Rolle des Staates) Passive Subsidiarität (++) Fehlende Koordinierung (++) Differenzierte Rechte (++) Mangelhafte Repräsentation (++) Fehlende Ressourcen: IT (++)
Transformations-Länder	Variabel (abnehmend)	Variabel (zunehmend)	Innovation als Institutionalisierungsprozess. Hauptsächlich top-down. Verallgemeinerung vergleichsweise schwierig	(Variabel je nach Rolle des Staates) Passive Subsidiarität (++) Fehlende Koordinierung (++) Differenzierte Rechte (+) Fehlende Ressourcen (++)

5 Bemerkung: 1) Kalkuliert für Familien mit Niedrigeinkommen vor und nach Wohlfahrtsstaatstransfers. 2) Kalkuliert bezüglich der Dispersionsraten in allen sozioökonomischen Indikatoren (zum Beispiel: Beschäftigungsraten, Arbeitslosigkeitsraten usw.). Für Datenbeispiele über 1 und 2 siehe: Kazepov (2010).

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

ler Ebene definiert, aktivierende Politiken und konkrete Hilfen jenseits von Geldzahlungen aber zunehmend auf lokaler Ebene. Eben aufgrund dieser ›Arbeitsteilung‹ behält der Nationalstaat in allen europäischen Ländern Einfluss auf die Stadtpolitik (Kazepov 2005), und lokale Wohlfahrtssysteme sind, mehr als man erwarten mag, mit nationalen Wohlfahrtssystemen vereinbar (Kazepov 2010). Tabelle 2 zeigt die Rolle der Umverteilungskapazität des Staats und die internationalen Differenzen in Bezug auf verschiedene Typen sozialer Innovation in Städten und deren Hauptrisiken.

Das Wechselspiel zwischen unterschiedlichen Kontextbedingungen und den resultierenden sozialen Innovationen bestimmt, wer inkludiert und wer auf welchen räumlichen Ebenen ausgeschlossen wird, und wie neue territoriale und Governance-Arrangements das Ergebnis beeinflussen. In dieser Hinsicht bieten die europäischen Länder interessante Einsichten in die möglichen positiven und negativen Konsequenzen der Einführung von Subsidiaritätsprinzipien in der Sozialpolitik, die von aktivierenden Politiken wie der Partizipation bis zu differenzierten Rechten und Pflichten reichen können. Der Blick auf unterschiedliche räumliche Ebenen hilft dabei, die verschiedenen Rollen von Städten und lokalen Wohlfahrtssystemen bei Prozessen von Inklusion und Exklusion besser zu verstehen. Neue Governanceformen, bei denen mehr öffentliche und private Akteure mehr Funktionen übernehmen, ohne dass die Rollen der bereits etablierten Akteure infrage gestellt würden, verlangen neue Verhandlungsfähigkeiten und Funktionen, die wiederum ungleich verteilt sind. Koordination wird zur Querschnittsaufgabe, die ein bewusstes Denken über politische Netzwerke auch jenseits von Governancesystemen erforderlich macht (Jessop 2002; Kazepov/Barberis 2012: 244). Werden die Städte und lokalen Wohlfahrtssysteme in diesem Prozess alleingelassen, wird die Ungleichheit unvermeidlich zunehmen, und das Potenzial für soziale Innovationen geht verloren.

Übersetzung aus dem Englischen von Walter Siebel.

Literatur

Barberis, Eduardo (2010), Methods and Contexts in the Study of Rescaling, in: Kazepov, Yuri (Hg.), *Rescaling Social Policies: Towards Multilevel Governance in Europe,* Farnham, S. 431–469.

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

Barberis, Eduardo/Bergmark, Ake/Minas, Renate (2010), Rescaling Processes in Europe: Convergence and Divergence Patterns towards Multilevel Governance?, in: Yuri Kazepov (Hg.), *Rescaling Social Policies: Towards Multilevel Governance in Europe,* Farnham, S. 367–387.

Bergmark, Ake/Minas, Renate (2010), Actors and Governance Arrangements in the Field of Social Assistance, in: Yuri Kazepov (Hg.), *Rescaling Social Policies: Towards Multilevel Governance in Europe,* Farnham, S. 241–273.

Boeri, Tito (2005), *Social Policy: One for All?* Milan: Fondazione Rodolfo De Benedetti, mimeo.

Bonoli, Giuliano (2006), New Social Risks and the Politics of Postindustrial Social Policies, in: Klaus Armingeon/Giuliano Bonoli (Hg.), *The Politics of Postindustrial Welfare States,* London, S. 3–26.

Bovens, Mark (2007), Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework, *European Law Journal*, Jg. 13, H. 4, S. 447–68.

Brenner, Neil (2004), *New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood,* Oxford.

Brenner, Neil/Peck, Jamie/Theodore, Nick (2010), After Neoliberalisation?, *Globalizations*, Jg. 7, H. 3, S. 327–345.

Brodkin, Evelyn Z. (2008), Accountability in Street-Level Organizations, *Journal of Public Administration*, 31, S. 317–336.

Castel, Robert (1995), *Les Métamorphoses de la Question Sociale,* Paris.

Cerami, Alfio (2006), *Social Policy in Central and Eastern Europe,* Berlin.

Clarke, John (2005), Welfare States as Nation States: Some Conceptual Reflections, *Social Policy and Society*, Jg. 4, H. 4, S. 407–415.

Craig, David/Porter, Douglas (2006), *Development Beyond Neoliberalism? Governance, Poverty Reduction and Political Economy,* London.

Crouch, Colin (2004), *Postdemocracy,* London.

Crouch, Colin (2008), Change in European Societies since the 1970s, *West European Politics,* Jg. 31, H. 1, S. 14–39.

Delaney, David/Leitner, Helga (1997), The Political Construction of Scale, *Political Geography,* 16, S. 93–97.

Eardley, Tom/Bradshaw, Jonathan/Ditch, John/Gough, Ian/Witheford P. (1996), Social Assistance in OECD Countries. vol. I Synthesis Reports, *Department of Social Security Research Report*, 46, London.

Evans, Tony/Harris, John (2004), Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion, *British Journal of Social Work*, 34, S. 871–895.

Fargion, Valeria (1997), *Geografia della cittadinanza sociale in Italia,* Bologna.

Feiock, Richard C./Andrew, Simon A. (2006), Understanding the Relationships Between Nonprofit Organizations and Local Governments, *International Journal of Public Administration*, 29, S. 759–767.

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

Ferrera, Maurizio (1998a), The Four »Social Europes«: Between Universalism and Selectivism, in: Martin Rhodes/Yves Mény (Hg.), *Future of European Welfare: A New Social Contract?,* London, S. 79–96.

Ferrera, Maurizio (1998b), *Le trappole del welfare*, Bologna.

Ferrera, Maurizio (2005), *The Boundaries of Welfare. European Integration and the New Spatial Politics of Social Solidarity,* Oxford.

Ferrera, Maurizio (Hg.) (2008), *Welfare State Reform in Southern Europe. Fighting Poverty and Social Exclusion in Greece, Italy, Spain and Portugal*, London.

Galligan, Denis J. (1992), *Discretionary Power. A Legal Study of Official Discretion,* Oxford.

Gerometta, Julia/Häussermann, Hartmut/Longo, Giulia (2005), Social Innovation and Civil Society in Urban Governance: Strategies for an Inclusive City, *Urban Studies*, Jg. 42, H. 11, S. 2007–2021.

Gough, Ian (1979), *Political Economy of the Welfare State,* London.

Häußermann, Hartmut/Haila, Anne (2005), The European City: A Conceptual Framework and Normative Project, in: Yuri Kazepov (Hg.), *Cities of Europe: Changing Contexts, Local Arrangements, and the Challenge to Urban Cohesion,* London, S. 43–63.

Jenson, Jane (2007), The European Union's Citizenship Regime. Creating Norms and Building Practices, Comparative European Politics, Jg. 5, H. 1, S. 53–69.

Jessop, Bob (2002), *The Future of the Capitalist State,* Cambridge.

Jessop, Bob (2008), *State Power. A Strategic Relational Approach,* Cambridge.

Kazepov, Yuri (1996), *Le politiche contro l'esclusione sociale,* Rom.

Kazepov Yuri (Hg.) (2005), *Cities of Europe: Changing Contexts, Local Arrangements and the Challenge to Urban Cohesion,* London.

Kazepov, Yuri (2008), The Subsidiarisation of Social Policies: Actors, Processes and Impacts. Some Reflections on the Italian Case from a European Perspective, *European Societies*, Jg. 10, H. 2, S. 247–273.

Kazepov, Yuri (Hg.) (2009), *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia*, Rom.

Kazepov, Yuri (Hg.) (2010), *Rescaling Social Policies: Towards Multilevel Governance in Europe,* Farnham.

Kazepov, Yuri (2011), Le politiche socioassistenziali, in: Ugo Ascoli (Hg.), *Il welfare in Italia,* Bologna, S. 103–145.

Kazepov Yuri/Sabatinelli, Stefania (2006), Minimum Income and Social Integration: Institutional Arrangements in Europe, in: ILO (Hg.), *Social Protection and Inclusion: Experiences and Policy Issues*, Geneva, S. 53–76.

Kazepov, Yuri/Barberis, Eduardo (2012), Social Assistance Governance in Europe: A Scale Perspective, in: Ive Marx/Thomas. Bahle/Kenneth Nelson (Hg.), *The State of Minimum Income Protection in the European Union*, Houndmills/Basingstocke, S. 197–224.

Kazepov, Yuri/Barberis, Eduardo (Hg.) (2013), *Il welfare frammentato. Le articolazioni regionali delle politiche sociali italiane*, Rom.

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

Kulesza, Maciej (2002), Methods and Techniques of Managing Decentralization Reforms in CEE Countries. The Polish Experience, in: Gabor Petéri (Hg.), *Mastering Decentralization and Public Administration Reform in Central and Eastern Europe,* Open Society Institute – Local Government and Public Service Reform Initiative, Budapest, S. 189–214.

Leibfried, Stephan/Zürn, Michael (2005), *Transformations of the Welfare State?,* Cambridge.

Lind, Jens/Møller, Iver Hornemann (2006), Activation for what purpose? Lessons from Denmark, *International Journal of Sociology and Social Policy*, Jg. 26, H. 1/2, S. 5–19.

Lipsky, Michael (1980), *Street-Level Bureaucracy: The Dilemma of the Individual in Public Service,* New York.

Lødemel, Ivar/Trickey, Heather (2001), *An Offer You Can't Refuse. Workfare in International Perspective*, Bristol.

Marston, Sally (2000), The Social Construction of Scale, *Progress in Human Geography*, 24, S. 219–242.

Marston, Sally/Jones, III Paul J./Woodward, Keith (2005), Human Geography Without Scale, *Transactions of the Institute of British Geographers,* 30, S. 416–432.

McEwen, Nicola/Moreno, Luis (Hg.) (2005), *The Territorial Politics of Welfare,* London.

Mény, Yves/Wright, Vincent (Hg.) (1985), *Centre-periphery Relations in Western Europe,* London.

Minas, Renate/Øverbaye, Einer (2010), The Territorial Organisation of Social Assistance Schemes in Europe in: Yuri Kazepov (Hg.), *Rescaling Social Policies: Towards Multilevel Governance in Europe,* Farnham, S. 203–239.

Moulaert, Frank/Martinelli, Flavia/Gonzalez, Sarah (2007), Social Innovation and Governance in European Cities: Urban Developments between the Path Dependency and Radical Innovation, *European Urban and Regional Studies,* Jg. 14, H. 3, S. 195–209.

Murray, Charles (1984), *Losing Ground: American Social Policy 1950–1980,* New York.

Obinger, Herbert/Leibfried, Stephan/Castles, Francis G. (Hg.) (2005), *Federalism and the Welfare State. New World and European Experiences,* Cambridge.

Osaghae, Eghosa E. (1990), A Reassessment of Federalism as a Degree of Decentralization, *Publius*, Jg. 20, H. 1, S. 83–98.

Oosterlynck, Stijn/Kazepov, Yuri/Novy, Andreas/Cools, Pieter/Barberis, Eduardo/Wukovitsch, Florian/Saruis, Tatiana/Leubolt, Bernhard (2013), The butterfly and the Elephant: Local Social innovation, the Welfare State and New Poverty Dynamics, *Improve Working Papers* 13/3, Herman Deleeck Centre for Social Policy, Antwerp.

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

Øverbye, Einer/Strohmeier Navarro Smith, Rachel/Karjalainen, Vappu/Stremlow, Jürgen (2010), The Coordination Challenge, in: Yuri Kazepov (Hg.), *Rescaling Social Policies: Towards Multilevel Governance in Europe,* Farnham, S. 389–413.

Pawson, Ray/Tilley, Nick (1997), *Realistic Evaluation,* London.

Peck, Jamie/Tickell, Adam (1994), Searching for a New Institutional Fix: The After-Fordist Crisis and the Global-Local Disorder, in: Amin Ash (Hg.), *Post-Fordism: A Reader,* Oxford, S. 280–315.

Pickvance, Chris (2008), *Is There A New Conventional Wisdom in Critical Studies of Urban Politics?* Paper presented at the First ISA-Forum of Sociology, Barcelona (ES) 5–8 September.

Pinson, Gilles/Le Galès, Patrick (2005), State Restructuring and Decentralisation Dynamics in France: Politics is the Driving Force, *Cahier européen du pôle Ville/ metropolis/cosmopolis*, 07.

Powell, Martin (Hg.) (2007), *Understanding the Mixed Economy of Welfare,* Bristol.

Ranci, Costanzo (Hg.) (2010), *Social Vulnerability in Europe. The New Configuration of Social Risks,* New York.

Ranci, Costanzo. (2002), The Mixed Economy of Social Care in Europe, in: Ugo Ascoli/Costanzo Ranci (Hg.), *Dilemmas of the Welfare Mix. The New Structure of Welfare in an Era of Privatization,* New York, S. 23–43.

Saruis, Tatiana (2012), *Gli operatori sociali del nuovo* welfare: *tra discrezionalità e responsabilità,* unveröffentlichtes Manuskript.

Sellers, Jefferey/Lidström, Anders (2007), Decentralization, Local Government, and the Welfare State, *Governance*, Jg. 20, H. 4, S. 609–632.

Silver, Hilary/Scott Alan/Kazepov, Yuri (2010), Participation in Urban Contention and Deliberation, *International Journal of Urban and Regional Research*, Jg. 34, H. 3, S. 453–477.

Somerville, Peter (2004), State Rescaling and Democratic Transformation, *Space and Polity*, Jg. 8, H. 2, S. 137–156.

Sosin, Michael H. (2010), Discretion in Human Service Organizations. Traditional and Institutional Perspectives, in: Yeheskel Hasenfeld (Hg.), *Human Services as Complex Organizations,* London, S. 381–404.

Taylor-Gooby, Peter (2005), Pervasive Uncertainty in Second Modernity: An Empirical Test, *Sociological Research Online*, Jg. 4, H. 10. http://www.socresonline.org.uk/10/4/taylor-gooby.html.

Waschkuhn, Arno (1995), *Was ist Subsidiarität? Ein Sozialphilosophisches Ordnungsprinzip: von Thomas Von Aquin bis zur «Civil Society»,* Opladen.

Weber, Max (1972 [1921]), *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der Verstehenden Soziologie,* fünfte Auflage, Tübingen.

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

Öffentliche Dienstleistungen zwischen munizipalem und privatem Sektor: »Comeback« der Kommunen?

Hellmut Wollmann

1. Einleitung – Fragestellung

Im nachstehenden Aufsatz geht es um öffentliche Dienstleistungen, die in Deutschland als »Daseinsvorsorge«, in Großbritannien als *public utilities*, in Frankreich als *services publics*, in Italien als *servizi pubblici* und in der Terminologie der Europäischen Union (EU) als »Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse« bezeichnet werden (vgl. Wollmann/Marcou 2010a). Sie umfassen insbesondere die sogenannten infrastrukturellen Dienstleistungen, also Energie- und Wasserversorgung, Abwasser- und Abfallbeseitigung und öffentlichen Nahverkehr.

Im groben historischen Überblick sind in der vorrangigen Trägerschaft der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen mehrere Phasen zu erkennen. Stand im 19. Jahrhundert zunächst die Verantwortung und Trägerschaft der Kommunen (mit Ansätzen zu einer »lokalen Sozialstaatlichkeit«) im Vordergrund, folgte dem mit der Entfaltung des nationalen Wohlfahrtsstaats eine Dominanz des Öffentlichen (und in ihm des Munizipalen) Sektors. Seit den 1980er Jahren ist zunehmend der Private Sektor durch Übertragung (*outsourcing*) der Dienstleistungen an externe Träger, sowie durch »materielle Privatisierung« bestimmend geworden. In letzter Zeit zeichnet sich ab, dass die Erbringung von öffentlichen Dienstleistungen wieder zunehmend insbesondere von den Kommunen und ihren Betrieben übernommen wird, dass also, bildhaft gesprochen, das »Pendel zurückschwingt« und die Kommunen ein Comeback ihrer historischen Rolle eines für seine »örtliche Gemeinschaft« engagierten sozialpolitischen Akteurs erleben.

Der Aufsatz zielt darauf, diese Entwicklung (am Beispiel der Länder Deutschland, Großbritannien, Frankreich und Italien) in den Blick zu nehmen und insbesondere der Frage nachzugehen, ob, in welchen Feldern, in welchem Umfang und aus welchen Gründen eine solche »Remunizipalisierung« zu beobachten und zu belegen ist.

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

2. Konzeptioneller Rahmen

Die hier angesprochene Entwicklung kann im Spannungsbogen zweier institutioneller Logiken begriffen werden.

2.1. Organisationslogiken

Zum einen können hinsichtlich der *Trägerschaft* der Erbringung öffentlicher Leistungen drei institutionelle Varianten unterschieden werden (vgl. Grossi u. a. 2010, zuletzt Kuhlmann/Wollmann 2013: 166 ff. mit Nachweisen).

- *Öffentliche (staatliche/kommunale) Trägerschaft*. Innerhalb dieser kann wiederum danach unterschieden werden, ob die Aufgaben und Leistungen vom Staat/den Kommunen und ihrem Personal unmittelbar (*in house*, *en régie*) oder von Betrieben erbracht werden, die zwar in öffentlichem (staatlichen/kommunalen) Eigentum stehen, jedoch (operativ und in der Regel auch finanziell) eigenständig agieren. In letzterem Falle wird auch von formeller oder Organisations-Privatisierung und in der internationalen Diskussion von *corporatisation* gesprochen. (vgl. Grossi u. a. 2010).
- *Aufgabenerledigung durch externe Träger*, denen die Erledigung der Aufgabe – meist aufgrund eines zeitlich begrenzten Vertrags (Konzession) – übertragen werden (englisch: *outsourcing*, französisch: *délégation, gestion déléguée).* Als Träger kommen in erster Linie privatwirtschaftliche Unternehmen, aber auch gemeinnützige Organisationen (»Dritter Sektor«) in Betracht. Diese institutionelle Variante wird auch als *funktionale Privatisierung* (oder mit Blick auf Frankreich als »French-style privatization«, vgl. Finger/Allouche 2002[1]) bezeichnet.
- *Trägerschaft des privaten Sektors* als Ergebnis dessen, dass ein Eigentumswechsel vom öffentlichen (staatlichen oder kommunalen) Sektor zum privaten Sektor stattfindet. Man spricht von *materieller Privatisierung* (*asset privatization*). Im Falle eines nur partiellen Eigentumswechsels und damit eines Nebeneinanders von staatlicher/kommunaler und privater Eigentümerschaft entstehen »gemischtwirtschaftliche« Unternehmen (*mixed economy*, *societés d' économie mixte locales, SEML)*. Auch die – nach angelsächsischem Vorbild und Sprachgebrauch – *public private partner-*

1 Zit. nach Citroni 2010: 208

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

ships, PPP's genannten Akteurskonstellationen sind diesem Typus zuzurechnen.

– Vor diesem Hintergrund können als *Rekommunalisierung (remunicipalization)* insbesondere die Rückübernahme von »funktional privatisierten« (*outsourced*) Aufgaben in kommunale Trägerschaft sowie der Rückerwerb durch die Kommunen von »materiell privatisierten« Vermögensteilen oder -anteilen zur Erledigung öffentlicher/kommunaler Leistungen begriffen werden (zu diesen und anderen Varianten vgl. etwa Libbe 2012, 2013).

2.2. Handlungslogiken

Zum andern können hinsichtlich der die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen bestimmenden *Handlungslogiken* zwei »Rationalitäten« unterschieden werden: Die *ökonomische Rationalität* kreist um Kosteneffizienz und Gewinnerzielung bzw. -maximierung, während soziale, ökologische usw. Kosten tendenziell ignoriert (oder externalisiert) werden. Die *ökonomische* Rationalität ist (idealtypisch) für privatwirtschaftliche Unternehmen handlungsleitend, die (vielfach mono-funktional) auf die Produktion/Erbringung einer bestimmten Leistung in einem (im Prinzip räumlich grenzenlosen) privatkapitalistischen Markt zielen.

Demgegenüber ist die *politische Rationalität* darauf gerichtet, ein weites Spektrum von sozialen, ökologischen usw. Zielen – gegebenenfalls unter Hintanstellung ökonomischer Ziele – zu erreichen. Die *politische* Rationalität ist (idealtypisch) politischen Gebietskörperschaften eigentümlich, deren demokratisch gewählte Vertretungsorgane (Parlament, Kommunalvertretung) das politische Mandat haben, über Inhalte und Verfahren der zu erbringenden (multi-funktionalen) Dienstleistungen nach Maßgabe des öffentlichen Interesses und Gemeinwohls zu entscheiden. Auf der kommunalen Ebene sind die gewählten Kommunalvertretungen (normativ) gehalten, sich in ihren einschlägigen Entscheidungen von der am Gemeinwohl der örtlichen Gemeinschaft orientierten *politischen Rationalität* leiten zu lassen.

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

3. Phasen der Organisations- und Handlungslogik in der Entwicklung der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen

Unter der hier diskutierten Fragestellung sind mehrere Phasen zu erkennen, die ungeachtet länder- und sektorspezifischer Unterschiede bezeichnende Gemeinsamkeiten und Gleichläufigkeiten aufweisen (zur Unterscheidung und Konzipierung von Phasen vgl. Millward 2005; Clifton u. a. 2011: 660; Wollmann/Marcou 2010a, b; Wollmann 2011; Röber 2009, vgl. auch Seckelmann 2008: 270 ff.).

3.1 Historisch frühes Engagement der Kommunen (»munizipaler Sozialismus«)

Seit der Frühphase der kapitalistischen Entwicklung und der von ihr ausgelösten Industrialisierung und Verstädterung sahen sich die rasch wachsenden Städte von Anfang an der Aufgabe gegenüber, durch den Bau und die Unterhaltung von Wasserleitungen, Kanalisation und Energiebetrieben zur Sicherheit und Versorgung der lokalen Bevölkerung und Wirtschaft beizutragen. Vorreiter dieser Entwicklung war Großbritannien, wo sich die Städte – vorab Birmingham – in kommunalen Dienstleistungen engagierten. Diese von sozialreformerischen Forderungen der »Fabians« begleitete Bewegung wurde als »municipal socialism« bezeichnet (vgl. Kühl 2001).

Auch in Deutschland begannen die Städte frühzeitig, eine maßgebliche Rolle in der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen zu spielen (vgl. von Saldern 1999: 30 ff.). Auch und gerade in Deutschland bildeten die Kommunen embryonale Formen und Inhalte einer »lokalen Sozialstaatlichkeit« aus; auch hier wurde (sozialreformerisch positiv besetzt und von konservativer Seite polemisch gemünzt) von »Munizipal-Socialismus« gesprochen (vgl. Lindemann 1910, Seckelmann 2008: 275 FN 55 mit Nachweisen). So betrieben 1908 in Deutschland die Gemeinden mit über 50.000 Einwohnern 93 Prozent der Wasserwerke, 86 Prozent der Gaswerke, 74 Prozent der Elektrizitätswerke und 41 Prozent der Straßenbahnen.

Angesichts dessen, dass die Erbringung dieser expandierenden kommunalen Leistungen in die Willensbildung der Kommunen und ihrer Vertretungen eingebunden war, kann plausibel von der Bestimmungskraft einer politischen Rationalität ausgegangen werden, die sich in der Berücksichtigung lokaler, nicht zuletzt sozialer Bedürfnisse niederschlug.

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

3.2. Vorrang des Öffentlichen Sektors im fortgeschrittenen (nationalen) Wohlfahrtsstaat

Die Entwicklung des modernen Wohlfahrtsstaats, die insbesondere nach dem Zweiten Weltkrieg vorangetrieben wurde und in den frühen 1970er Jahren ihre stärkste Ausprägung fand, war von der (sozialdemokratischen) Überzeugung geprägt, dass der öffentliche (staatliche wie kommunale) Sektor und sein Personal am besten geeignet seien, die expandierten infrastrukturellen und sozialen Leistungen und deren wohlfahrtsstaatlichen Ziele zu verwirklichen. Diese Überzeugung und Strategie fanden zum einen in der Verstaatlichung (Nationalisierung) des Energiesektors (1945 in Großbritannien, 1946 in Frankreich, 1962 in Italien) und des Wassersektors (1946 in Großbritannien) und zum andern in dem fortgesetzten Engagement der Kommunen und ihrer Betriebe in den Feldern öffentlicher Dienstleistungen ihren Ausdruck. Das Letztere galt in Sonderheit für Deutschland, wo die Kommunen, namentlich vermöge ihrer vielfach »multifunktionalen« (Stadtwerke genannten) kommunalen Betriebe, weiterhin einen überwiegenden Anteil an der »Daseinsvorsorge« hatten. Dies schloss den Energiesektor (Strom und Gas) ein, in dem sich die Stadtwerke neben den regionalen und überregionalen Energieunternehmen behaupteten (vgl. Wollmann 2002).

Indem die Kommunen und ihre Unternehmen ihre jeweiligen »lokalen Märkte« bedienten, tendierten sie dazu, sozusagen »geschlossene Märkte« zu bilden, was ihnen den Vorwurf »lokaler Monopole« eintrug (vgl. Ude 2006). Gleichzeitig bot diese Entwicklung den Kommunen und ihren gewählten Vertretungen den Anreiz und die Möglichkeit, sich bei der Ausgestaltung der kommunalen Leistungen von den konkreten lokalen, nicht zuletzt sozialen Bedürfnissen, also einer *politischen Rationalität* leiten zu lassen.

3.3. Vordringen des privaten Sektors seit den frühen 1980er Jahren

Seit den späten 1970er Jahren ist der konzeptionelle, politische und institutionelle Vorrang des Öffentlichen (staatlichen wie kommunalen) Sektors in der Erbringung der öffentlichen Dienstleistungen vor allem durch zwei Politikschübe und Diskursstränge erschüttert und konzeptionell-ideologisch, aber auch faktisch von der Priorität des privaten Sektors verdrängt worden. Zum einen ging ein Anstoß vom neoliberalen Politikwechsel aus, den 1979 die Konservative Partei unter Margaret Thatcher in Großbritannien auslös-

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

te und der als »Vorreiter« (Drews 2008: 34) auf die anderen europäischen Länder übergriff. Konzeptionell-ideologisch wurzelte er in der Vorstellung und Forderung, den Primat des Öffentlichen Sektors und das diesem angekreidete Staats- und Bürokratieversagen durch das Gegenmodell eines auf die Kernfunktionen gestutzten »schlanken Staates« (*lean state*) zu überwinden und für die verbleibenden öffentlichen Dienstleistungen auf den Privaten Sektor und auf Marktwettbewerb (*competitive tendering*) zu setzen. Zum anderen wurde die Entwicklung von der Europäischen Union angetrieben, die mit dem Ziel und Postulat, einen »gemeinsamen Markt (*single market*) für Waren, Dienstleistungen, Kapital und Personal« europaweit herzustellen und hierbei insbesondere im Dienstleistungssektor (»Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse«) die bestehenden lokalen Märkte und Anbietermonopole durch Ausschreibungs- und Vergabevorschriften sowie sektorspezifische Marktliberalisierung und Deregulierung aufzubrechen (vgl. Bieling/Deckwirth 2008: 19 ff.).

Unter der Wucht dieser politischen und konzeptionell-ideologischen Vorstöße wurde die *Organisationslogik* der Erbringung der öffentlichen Dienstleistungen einschneidend vom Öffentlichen (staatlich/munizipalen) zum Privaten Sektor – durch funktionale (*outsourcing*) oder materielle Privatisierung – verschoben. Gleichzeitig gewann die dem privatwirtschaftlichen Sektor eigentümliche *ökonomische Rationalität* Vorrang.

Auf Einzelheiten der durch die »neoliberale« Politik und »New Public Management« ausgelösten Veränderungen der Politik- und Verwaltungswelt soll und kann an dieser Stelle nur insoweit eingegangen werden, wie sie als »Ausgangsbedingungen« und »Messlatte« zur Beantwortung der Frage dienen, ob, in welchen Ländern, in welchen Dienstleistungssektoren und aus welchen Gründen eine »Remunizipalisierung« – als Gegenbewegung zur vorausgehende Politikphase – zu beobachten ist (für eine detaillierte Verlaufsanalyse vgl. Wollmann 2011 sowie die Autoren der Politikfeld-Analysen in Wollmann/Marcou 2010a).

4. »Rekommunalisierung«?

Dieser Frage soll im Folgenden an den sektoralen Beispielen der Strom- und Wasserversorgung und Abfallbeseitigung – mit dem Blick auf Großbritannien, Deutschland, Frankreich und Italien – nachgegangen werden.

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

4.1. Energiesektor

Die Rolle der kommunalen Ebene im Energiesektor ist zunehmend von der wachsenden Bedeutung beeinflusst worden, die sowohl in den nationalen Politiken als auch in der EU-Politik der erneuerbaren Energie und energiesparenden Technologien beigemessen wird. Den Auftakt im neuen Jahrtausend bildete ein von der EU-Kommission vorgelegtes Grünbuch über eine »nachhaltige, wettbewerbsfähige und sichere Energieversorgung«, das eine breite Debatte über eine eigenständige Energiepolitik der EU auslöste. Nach der Katastrophe im Kernkraftwerk von Fukushima am 11. März 2011 hat die Ablösung der Atomenergie noch größere Dringlichkeit erhalten. Der auffälligste Fall ist Deutschland, wo die Bundesregierung – in einer dramatischen Politikwende – beschloss, die Produktion von Atomstrom, die bislang noch 25 Prozent betrug, bis 2020 stillzulegen (hierzu ausführlich Libbe 2012). An dieser Stelle sei daran erinnert, dass in Italien – im Gefolge der Katastrophe im Atomkraftwerk in Tschernobyl am 6.April 1986 – durch ein nationales Referendum, das im November 1987 abgehalten (und das durch das nationale Referendum vom 13. Juni 2011 bestätigt) wurde, die Atomstromgewinnung abgelehnt worden ist.

Nachdem in *Großbritannien* die Stromwirtschaft 1946 unter Beseitigung der bisherigen überwiegenden Zuständigkeit der Kommunen (*local authorities)* verstaatlicht worden war, wurde sie 1990 von der konservativen Regierung vollständig (materiell) privatisiert. Unter den privatwirtschaftlichen Stromunternehmen übernahmen ausländische Energieriesen (die französische EdF, die spanische Iberdrola und die deutschen Unternehmen RWE und E.on) eine bestimmende Rolle (Drews 2008: 51). Die Kommunen blieben auf eher marginale Aufgaben wie Fernwärme beschränkt (vgl. Wollmann/Baldersheim u. a. 2010: 175).

Indessen haben die Kommunen in den letzten Jahren ihr energiepolitisches Engagement verstärkt. Impulse hierzu gab der *Local Government Act* 2000, der den *local authorities* (*counties* und *boroughs*) die die traditionelle *utra-vires*-Lehre erweiternde Zuständigkeit und Aufgabe eröffnete, für das *economic, social and ecological well-being* ihrer Bürger Sorge zu tragen (vgl. Wollmann 2008: 33). In Verfolgung ihres energiepolitischen Ziels, den Anteil der erneuerbaren Energien am nationalen Gesamtverbrauch bis 2020 auf 15 Prozent zu steigern, forderte die im Mai 2010 gebildete konservativ-liberale Koalitionsregierung die Kommunen ausdrücklich dazu auf, hierzu

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

durch eigene energiepolitischen Aktivitäten beizutragen.[2] Inzwischen haben zwar eine Reihe von *local authorities* einschlägige kommunale Projekte angestoßen, insbesondere in der Verbindung von Kraftwärme-Kopplung und Fernwärme (CHP and District heating) (vgl. Kelly/Pollitt 2011).[3] Allerdings ist, wie neuere Untersuchungen nahelegen, das energiepolitische Engagement der Kommunen bislang noch »very weak or absent in 65 percent of local authorities« (Scott 2011).

In *Frankreich* wird der Strommarkt nach wie vor vom Energieriesen Electricité de France (EdF) beherrscht, der 1946 aus der Verstaatlichung des Stromsektors als Staatsbetrieb hervorging. Zwar wurde EdF 2004 in eine börsennotierte Aktiengesellschaft umgewandelt (»formal privatisiert«), jedoch befinden sich weiterhin 80 Prozent der Aktien in staatlichem Eigentum (vgl. Beckmann 2008: 140). Die 230 kommunalen Energieunternehmen, die 1946 von der Verstaatlichung ausgenommen wurden, spielten bis vor kurzem gegenüber der EdF als nationalem und internationalen »Champion« eine eher marginale Rolle. Indessen haben die Kommunen seit den 1980er Jahren ihr energiepolitisches Engagement und Potenzial erweitert, indem sie begonnen haben, Wasserfälle für die Energiegewinnung stärker zu nutzen und auf Kraft-Wärme-Kopplung sowie Windenergie zu setzen (vgl. Wollmann/Baldersheim u. a. 2010: 181). Allerdings sind die kommunalen Energieunternehmen durch die nationale Gesetzgebung bislang darauf beschränkt, allein ihren lokalen Versorgungsbereich zu bedienen (vgl. Allemand 2007: 40).

Zwar wird unter dem am 6. Mai 2012 gewählten sozialistischen Präsidenten François Hollande und der im Juni gewählten sozialistischen Parlamentsmehrheit – wie im Wahlprogramm angekündigt – eines (das älteste) der 48 Atomkraftwerke Frankreichs stillgelegt. Jedoch wird bislang die Dominanz des Atomstroms nicht angetastet. So ist kaum zu erwarten, dass sich die –

2 Am 28.8.2010 richtete Chris Huhne, Secretary of State (Minister) for Energy and Climate Change, an alle Kommunen ein offizielles Schreiben, in dem er u. a. ausführte, dass »for too long, Whitehall's dogmatic reliance on ›big‹ energy has stood in the way of the vast potential role of local authorities in the UK's green energy revolution« (http://www.decc.gov.uk/publications/basket.aspx?FilePath=News%2f376-unlocking-local-power-huhne-letter.pdf&filetype=4#basket).

3 Vgl. die league table der energiepolitisch inzwischen aktiven Kommunen unter: http://www.aeat.com/cms/assets/MediaRelease/2011-press-releases/Microgeneration-Index-Press-Release-11th-March-2011.pdf.

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

auf alternative Energien gestützte – energiepolitische Rolle der Kommunen unter der neuen Regierung merklich verstärken wird.

In *Italien*, wo 1962 der Energiesektor durch die Bildung des Energiegiganten ENEL verstaatlicht wurde, blieben die bestehenden (verhältnismäßig zahlreichen) kommunalen Energieunternehmen von der Verstaatlichung ausgenommen (vgl. Wollmann/Baldersheim u. a. 2010: 182). Als im Verlaufe der 1990er Jahre ENEL zunächst (durch die Umwandlung in eine börsennotierte Aktiengesellschaft) formal privatisiert und dann durch Verkauf der Aktien an institutionelle und private Anleger (bis auf einen staatlichen Aktienanteil von 20 Prozent) auch materiell privatisiert wurde, konnten die kommunalen Energiebetriebe ihre Position auf dem italienischen Energiemarkt insgesamt behaupten und teils sogar ausbauen. Beispielsweise haben sich die kommunalen Energiebetriebe von *Milano* und *Brescia* 2008 zu einem börsennotierten Energieunternehmen (»A2A«) zusammengeschlossen. Insgesamt bringen es A2A und andere kleinere kommunale Unternehmen auf 14 Prozent der italienischen Stromproduktion (vgl. AEEG 2011: 52). Angesichts dessen, dass, wie erwähnt, in Italien die Atomstromgewinnung bereits 1987 durch ein nationales Referendum (in Reaktion auf die Katastrophe von Tschernobyl) ausgeschlossen und dies durch das nationale Referendum vom Juni 2011 bestätigt worden ist, haben die vielfach auf Wasserkraftwerke gestützten kommunalen Energiegesellschaften wachsende Bedeutung.

Im Energiesektor in *Deutschland* hatte die von der EU verfolgte Marktliberalisierung in den frühen 1990er Jahren zunächst den gewissermaßen paradoxen Effekt, dass sich die Marktmacht der vier großen Energiegesellschaften (RWE, E.on, EnBW und Vattenfall) durch Fusionen noch vergrößerte, während der Marktanteil der Stadtwerke schrumpfte und das Wort von einem »Stadtwerkesterben« die Runde machte (vgl. Wollmann/Baldersheim u. a. 2010).

Im weiteren Verlauf der 1990er Jahre hat sich indessen das Blatt aus mehreren Gründen gewendet. Zum einen lernten die Stadtwerke, sich im neuen Wettbewerb dadurch zu behaupten, dass ihr Personal unternehmerische Fähigkeiten erwarb und sie auch ihre organisatorische Basis, etwa durch eine interkommunale Trägerschaft der Stadtwerke, verstärkten. Zum anderen entdeckten die Kommunen das wirtschaftliche und finanzielle Potenzial ihrer Stadtwerken wieder, nicht zuletzt dank der Möglichkeit, aus energiewirtschaftlichen Gewinnen andere defizitäre kommunale Felder, etwa den öffentlichen Nachverkehr, querzufinanzieren. Ferner wurden die Erfahrungen, die die Kommunen und ihre Stadtwerke in der Anwendung energiespa-

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

render (Kraft-Wärme-Kopplung) Technologien und erneuerbarer Energiegewinnung traditionell besitzen, umso attraktiver, ein je stärkeres Gewicht altnativer Energiepolitik auf der Ebene von Bund und EU beigemessen wurde (vgl. Bolay 2009). Schließlich rücken die Kommunen und ihre Stadtwerke dadurch in den Blick der auf Stärkung des Wettbewerbs im Energiesektor zielenden Politik der EU (und auch der Bundesregierung), dass diese das organisatorische und funktionelle »unbundling« der großen Energieriesen anstrebt und auf die kommunalen Unternehmen als Akteure einer Wettbewerbsbelebung auf der lokalen und regionalen Ebene setzt (vgl. Wollmann/Baldersheim u. a. 2010).

Diese Konstellation von Faktoren fällt in eine Phase, in der eine wachsende Zahl von Konzessionsverträgen, aufgrund derer die Energieunternehmen die lokalen Transmissionsnetze befristet nutzen, auslaufen[4] und die Kommunen damit die Möglichkeit erhalten, die Konzessionsverträge entweder neu zu verhandeln oder aber die lokalen und regionalen Transmissionsnetze (gegen Leistung entsprechender Entschädigungszahlungen an deren bisherige Investoren) selbst zu übernehmen. Die steigende Neigung der Kommunen, die lokale Energieversorgung zu kommunalisieren bzw. zu rekommunalisieren, ist an der wachsenden Zahl von neugegründeten Stadtwerken abzulesen (bis 2010 rund 40 Neugründungen; vgl. Liste bei Libbe 2012; VKU 2010).

Ein eklatantes jüngstes Beispiel ist die Thüga AG, eine Tochtergesellschaft von E.on, die im Sommer 2009 von einem Konsortium von 100 Stadtwerken für den Betrag von 3 Milliarden Euro erworben worden ist und nunmehr rund 6 Prozent des Strommarktes bedient. Ein anderes vielzitiertes Beispiel ist die Stadt Bergkamen (vgl. Schäfer 2008, für Einzelheiten und weitere Beispiele vgl. Kuhlmann/Wollmann 2013: 194 ff., 2014). Im Jahr 2010 waren 700 von insgesamt 1.372 Stadtwerken (mit 241.535 Beschäftigten und damit etwa einem Zehntel aller Kommunalbeschäftigten, vgl. VKU 2010: 9) in der Energieversorgung tätig, davon wiederum ein Drittel auch in der Stromgewinnung. Von der lokalen Stromerzeugung entfallen 84 Prozent auf Kraft-Wärme-Koppelung und 16 Prozent auf alternative, insbesondere Hydrostromgewinnung. Der lokal erzeugte Strom beläuft sich auf 10,4 Prozent der gesamten Stromerzeugung des Landes (vgl. VKU 2010).

4 Zwischen 2000 and 2001 liefen rund 3.000 von insgesamt etwa 20.000 Konzessionsverträgen aus, vgl. Libbe u. a. 2011: 6

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

4.2. Wassersektor

Im Sektor der Wassersorgung ist die Frage ihrer Trägerschaft in letzter Zeit dadurch politisiert worden, dass »Wasser« in der politische Diskussion verstärkt als öffentliches Gut begriffen wird, dessen Privatisierung sich politisch verbiete. Nachdem in *Großbritannien* der Wassersektor nach 1945 – fast zeitgleich mit der Verstaatlichung des Stromsektors – von der traditionellen kommunalen Zuständigkeit in staatliche (regionale) Wasserbehörden (*Regional Water Authorities*) überführt worden war, setzte die konservative Regierung unter Margaret Thatcher 1989 in England und Wales deren vollständige materielle Privatisierung an private Investoren durch (für Details vgl. Drews 2008: 52 ff.). In Schottland und Nordirland blieb die Wasserwirtschaft in öffentlicher Hand. Obgleich der steile Anstieg der Wassertarife und die hohen Profitraten der privatwirtschaftlichen Wasserbetriebe vielfach kritisiert worden sind,[5] ist eine politisch relevante Diskussion um eine Re-Nationalisierung oder Rekommunalisierung bislang nicht in Gang gekommen.

In *Frankreich* ist der Wasserversorgung seit langem die Organisationsform der *gestion déléguée* eigentümlich, in der die Kommunen in einer Variante funktionaler Privatisierung zwar Eigentümerinnen des Leitungsnetzwerks bleiben, jedoch die Wasserlieferung auf der Basis zeitlich befristeter Konzessionsverträge an externe Dienstleister vergeben (vgl. Einzelheiten bei Citroni 2010: 206 ff.). Diese Praxis, die historisch in das 19. Jahrhundert zurückreicht und deren Grund wesentlich in der fehlenden operativen Fähigkeit der für Frankreich typischen Vielzahl kleiner und kleinster Gemeinden liegt, hat im Wassersektor die Entstehung und Expansion von drei Unternehmensgruppen (*grands groupes*, Veolia, Suez, SAUR) begünstigt; diese versorgen inzwischen rund 70 Prozent der französischen Haushalte mit Wasser (vgl. Bordonneau u. a. 2010: 134). Zwar haben die einzelnen Kommunen formal das Recht, nach Ablauf der Verträge diese neu zu verhandeln, jedoch sehen sie sich hierbei der überlegenen Marktmacht und einer Art »Gefangennahme« (*regulatory capture*, Varin 2010) durch die national und international operierenden Großkonzerne gegenüber; zudem bieten diese als *multi-utility*-Unternehmen die Wasserversorgung, Abwasser- und Abfallbeseitigung vielerorts gebündelt (vgl. Kuhlmann 2009: 164). Die funktionale Privatisierung der Wasserversorgung setzte sich in den 1980er Jahren zunächst noch

5 Die Wassertarife stiegen zwischen 1990–2000 um 46 Prozent und die operativen Gewinne um 142 Prozent vgl. Hall/Lobina 2001b.

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

verstärkt fort – so beispielhaft in Grenoble und Paris, wo traditionell die Wasserversorgung von den Kommunen selber (*en régie*) betrieben worden war und wo 1987 bzw. 1989 neu gewählte konservative Mehrheiten und Bürgermeister deren *délégation* an Unternehmen der *grands groupes* beschlossen (vgl. Hall/Lobina 2001a).

Seit den späten 1990er Jahren ist der Prozess einer Remunizipalisierung der Wasserversorgung aus einer Reihe von Gründen in Gang gekommen. Zum einen zielte sie darauf, eine Privatisierung rückgängig zu machen, die in den 1980er Jahren wesentlich durch (nachträglich aufgedeckte und gerichtlich bestrafte) Korruption des Bürgermeisters und anderer lokaler Akteure zustande gekommen waren (beispielsweise in Grenoble, vgl. Hall/Lobina 2001a).[6] Zum andern stellte der steile Anstieg der Wassertarife die angebliche ökonomische Überlegung der Privatisierung in Frage, während gleichzeitig die Kommunen die finanziellen und operativen Vorteile einer eigenen (zumal interkommunalen) Trägerschaft entdeckten. Als die Kommunalvertretungen und Bürgermeisterpositionen von »linken« Mehrheiten erobert wurden, schritten diese dazu, die von den vorhergehenden »rechten« Mehrheiten durchgesetzten Privatisierungen rückgängig zu machen und die Gelegenheit auslaufender Konzessionsverträge für die Rekommunalisierung der Wasserversorgung zu nutzen. Hierfür sind die in Grenoble und Paris (1989 bzw. 2000) getroffenen kommunalpolitischen Entscheidungen eindrucksvolle Beispiele. Im Ergebnis ist die von den Kommunen in eigener Trägerschaft erbrachte Wasserversorgung von 18 Prozent der Bevölkerung (in 1970) auf 28 Prozent (in 2008) gestiegen (vgl. Tabelle in Bordonnaux u. a. 2010: 134).

Freilich zeigt sich, dass die mögliche Rekommunalisierung der Wasserversorgung durch die Entschädigungszahlungen, die die Kommunen an die bisherigen privatwirtschaftlichen Wasserbetriebe zu leisten haben, sowie dadurch gebremst wird, dass den Kommunen nicht selten das für die Übernahme der Wasserbetriebe erforderliche geeignete Personal fehlt (Bordonneau u. a. 2010: 136).

In *Italien* wurde die Wasserversorgung traditionell von einer Vielzahl kleiner kommunaler Wasserunternehmen betrieben. Seit den 1990er Jahren führten eine durch das Galli-Gesetz von 1994 ausgelöste Reorganisation der

6 Im Fall von Grenoble wurde der Bürgermeister der Korruption überführt und mit Gefängnis bestraft. Der betreffende Konzessionsvertrag wurde aufgehoben, vgl. Hall/Lobina 2001a.

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

Wasserversorgung und Wettbewerbselemente (für Details vgl. Citroni 2010: 203 ff.) dazu, dass privatwirtschaftliche Wassergesellschaften, insbesondere solche der französischen *grands groupes,* als Wasserversorger vorgedrungen sind. Unter der konservativen Berlusconi-Regierung zielte das *Ronchi Dekret* von 2009 darauf, einer weitgehenden Privatisierung der Wasserversorgung den gesetzlichen Boden zu bereiten. Dieser Entwicklung wurde durch das nationale Referendum vom 11. Juni 2011, in dem die Privatisierung der Wasserversorgung mit überwältigender Mehrheit abgelehnt wurde, ein Riegel vorgeschoben. Die politische Kampagne, die dem Referendum vorausging und die wesentlich vom *Forum Italiano dei Movimenti per l'Acqua* – einer breiten (überwiegend linken) Bewegung, der 150 Kommunen und verschiedene politische Gruppierungen angehören[7]– getragen wurde, spiegelte die zunehmende nationale, aber auch internationale Politisierung der »Wasserfrage« wider.

Auch wenn in *Deutschland* die kommunalen Betriebe in der Wasserversorgung nach wie vor überwogen, sind bis in die letzten Jahre privatwirtschaftliche Wasserbetriebe, nicht zuletzt internationale Branchenriesen wie Veolia und Suez, aber auch RWE und E.on dadurch verstärkt vorgedrungen, dass sie (Minderheits-)Aktionäre in Stadtwerken wurden oder auch, wie im Falle von Stuttgart, die Wasserwerke vollständig übernahmen. In der letzten Zeit ist aber auch in Deutschland eine Gegenbewegung zu beobachten, indem Städte das Auslaufen der Konzessionsverträge als Gelegenheit ergreifen, die Konzessionsverträge neu zu verhandeln und hierbei die früher verkauften Anteile an den Wasserwerken rückzuerwerben. So hat in Stuttgart, wo die Wasserwerke 2002 (an die EnBW) verkauft worden waren, die Gemeindevertretung am 17. Juni 2010 beschlossen, diese 2013 – mit Auslaufen des Konzessionsvertrags – rückzuerwerben (für Einzelheiten vgl. Libbe 2013).[8] Auch in Berlin, dessen Wasserbetriebe 1999 dadurch teilprivatisiert wurden, dass Veolia und RWE zusammen 49,9 Prozent der Aktien erwarben, hat die Landesregierung – nach langen Kontroversen – beschlossen, rückwirkend zum 1. 1. 2012 den Anteil der RWE zurückzukaufen und so die Beteiligung des Landes wieder auf 75 Prozent zu erhöhen (für Einzelheiten vgl. Libbe 2012; Bauer 2012: 26 FN 20; Für eine Fallstudie zur Privatisierung und Re-

7 http://www.fame2012.org/index.php?id=52

8 http://www.wasser-in-buergerhand.de/nachrichten/2010/stgt_fuer_rekommunalisierung_wasser.htm

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

kommunalisierung der Wasserwerke in Potsdam vgl. Bauer 2012: 13 ff. mit Nachweisen.

4.3. Andere Felder öffentlicher Dienstleistungen

In *Großbritannien* zielte die neoliberale Politik der 1979 gewählten konservativen Regierung darauf, auch in der Erbringung der anderen öffentlichen Dienstleistungen einen fundamentalen, um Privatisierung und Marktwettbewerb kreisenden Politikwechsel herbeizuführen. Die 1980 beschlossene (und 1988 erweiterte) Gesetzgebung des *Compulsory Competitve Tendering* (CCT) verpflichtete die Kommunen, einen breiten Fächer kommunaler Aufgaben (Errichtung und Unterhaltung öffentlicher Gebäude, Straßenbau, Abfallbeseitigung, Krankenhausverpflegung usw.) öffentlich auszuschreiben und auf der Basis von Verträgen zu vergeben, also funktional zu privatisieren (vgl. Wollmann 2008: 127). Zwar wurde die CCT-Gesetzgebung von der nachfolgenden New Labour Regierung außer Kraft gesetzt, jedoch blieb *outsourcing* ein bestimmendes Merkmal des britischen Dienstleistungssektors.

Indessen sind die Kommunen (*local authorities*) in der letzten Zeit dazu übergegangen, bislang »ausgelagerte« (*outsourcing*) Aufgaben wieder in eigene Trägerschaft zurückzunehmen (*insourcing*). In einer Befragung, die die *Association for Public Service Excellence* (APSE)[9] jüngst unter 140 *local authorities* in England, Schottland und Wales durchführte, gaben fast 60 Prozent an, eine solche »Rückübernahme« (*insourcing*) bereits eingeleitet zu haben, vorzubereiten oder zu planen; knapp 20 Prozent gaben zudem an, Dienstleistungen niemals extern vergeben (*outsourcing*) zu haben (vgl. APSE 2011: 11). Die funktionale Rücknahme (*insourcing)* umfasst ein breites Aufgabenspektrum, unter anderem »environmental services« (Müllabfuhr und Abfallverwertung), »education and social care« (children's social services) und »housing and building maintenance« (vgl. die Liste in ebd.: 15 ff.).

In Großbritannien zeichnet sich *insourcing* vermehrt auch im Öffentlichen Nahverkehr ab. So wurden in London 2007 und 2010 zwei große privatwirtschaftliche, bislang als PPP verfasste, Consortia, denen die Renovierung des Londoner U-Bahn-System übertragen worden war, beendet und

9 APSE ist eine gemeinnützige, von 300 Kommunen getragene Einrichtung, die u. a. die Aufgabe hat, die Kommunen in Fragen der kommunalen Dienstleistungen zu beraten, vgl. Website http://www.apse.org.uk/)

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

die Aufgabe wieder in öffentliche (kommunale) Trägerschaft genommen (vgl. Hall u. a. 2012 mit weiteren Beispielen).

Auch in *Frankreich* weist der öffentlicher Nahverkehr einen hohen Grad von *gestion déléguée* (funktionaler Privatisierung) auf, der ausweislich einer 2004 bei 37 Großstädten durchgeführten Befragung auf 85 Prozent der Verkehrsbetriebe beziffert wurde (vgl. Kuhlmann 2009: 153 mit Nachweis). Auch in diesem Feld ist kürzlich ein Prozess der Rekommunalisierung durch ein Gesetz von 2010 angestoßen worden, das den Kommunen einen rechtlichen Rahmen für die Gründung von gemeinsamen, zu 100 Prozent in ihrem Eigentum stehenden *sociétés publiques locales* (SPL) bietet. Die Konstruktion der SPL (100-prozentige kommunale Eigentümerschaft und Zweckbestimmung) erlaubt den Kommunen, ihre Dienstleistungen zu übertragen, ohne hierfür dem Ausschreibungsgebot der EU zu unterliegen (vgl. Hall u. a. 2012). Inzwischen wurden 22 SPL gegründet, um Projekten des Öffentlichen Nahverkehrs – nach Auslaufen der vorausgehenden Konzessionsverträge – zu rekommunalisieren (vgl. ebd. mit Beispielen).

Die Abfallentsorgung haben die französischen Kommunen in der Vergangenheit ebenfalls zum größten Teil an private Unternehmen, insbesondere an die beiden (*multi-utility*) Großkonzerne Veolia-Environnement und Suez, vergeben; lediglich 13 Prozent der Müllaufbereitungsanlagen werden in kommunaler Regie betrieben (vgl. Kuhlmann 2009: 159). Jüngst kündigte sich aber auch in diesem Feld eine Gegenbewegung an, indem Städte die Müllabfuhr wieder in eigene Regie nehmen, so 2008 die Stadt Paris, die ihren Vertrag mit Veolia nicht verlängerte (vgl. ebd.). Auch in *Deutschland* ist im Sektor der Abfallwirtschaft in den vergangenen Jahren eine deutliche Rekommunalisierung dieser Aufgaben zu beobachten (für Einzelheiten vgl. Verbücheln 2009, Libbe 2013).

5. Zusammenfassung: »Comeback« der Kommunen?

Die Erbringung der (in Deutschland »Daseinsvorsorge« genannten) öffentlichen Dienstleistungen war seit dem 19. Jahrhundert bis zur Entfaltung des (nationalen) Wohlfahrtsstaats nach dem Zweiten Weltkrieg bis in die 1970er Jahre vom Vorrang des öffentlichen (historisch zunächst des kommunalen und dann des staatlichen) Sektors geprägt. Seit den 1980er Jahren wurde, vom neoliberalen Politikwechsel in Großbritannien unter Margaret Thatcher

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

ausgelöst und von der Marktliberalisierungspolitik der EU vorangetrieben, der private Sektor vermöge fortschreitender Übertragung (»outsourcing«) von Dienstleistungen an Private (»funktionale Privatisierung«) oder auch vollständiger (»materieller«) Privatisierung dominierend.

In den letzten Jahren hat in der Wasser- und Energieversorgung dadurch eine Rekommunalisierung eingesetzt, dass die Kommunen Versorgungsnetze und -betriebe, die sie an private Investoren verkauft bzw. »funktional privatisiert« hatten, zurückerwerben und selbst betreiben. Insbesondere im deutschen Energiesektor hat die Rekommunalisierung inzwischen eine beträchtliche Dynamik entfaltet. Die Kommunen erleben ein Comeback in ihrer Rolle als der »örtlichen Gemeinschaft« verpflichtete Träger kommunaler Dienstleistungen. In einer Gegenbewegung zur vorangegangene Phase der (funktionalen und materiellen) Privatisierung »schlägt das Pendel zurück« (vgl. Wollmann/Marcou 2010c; Röber 2009, 2012; Wollmann 2011, 2013; Hall u. a. 2012; Libbe 2013; Bauer 2012; Kuhlmann/Wollmann 2013: 144 ff., 2014). In Tabelle 1 wird diese Entwicklung in vier Phasen schematisch abgebildet.

5.1 Rekommunalisierung fördernde Faktoren

Ökonomische Rationalität kommunaler Leistungserbringung

Wurde die Privatisierungswelle seit den 1980er Jahren konzeptionell-ideologisch von dem Schlagwort »privat ist besser als öffentlich« und dem Versprechen angefeuert, die Erledigung durch Private sei finanziell ökonomischer und qualitativ besser, so haben die Ergebnisse der »Privatisierung« vielerorts ernüchtert und enttäuscht. Stattdessen hat sich in der kommunalen Praxis die Überzeugung Geltung verschafft, dass die Durchführung durch die Kommunen und ihre Unternehmen und ihr Personal selbst sowohl kostengünstigere als auch qualitativ bessere Ergebnisse bringt und dass sie in ihrer *ökonomischen Rationalität* dem Privaten Sektor überlegen, zumindest aber ebenbürtig sei.

Diese Einschätzung kommt in der erwähnten APSE-Befragung von britischen Kommunen (*local authorities*) beredt zum Ausdruck, dass »a need to improve efficiency and reduce service costs was the most cited reason for insourcing« (APSE 2011: 11). Demnach werden Kosteneinsparungen auch davon erwartet, dass durch Rekommunalisierung jene (*Transaktions*-)Kos-

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

Tabelle 1: Schematische Abbildung der Entwicklung

Land	Sektor	Historische Ausgangsbedingungen	Fortgeschrittener Welfare State bis 1970er Jahre	Neoliberale Privatisierung + Marktliberalisierung Seit 1980er Jahren	Rekommunalisierung?
UK	Wasser	Kommunen	Staatlich nach 100% Nationalisierung (1973)	Privater Sektor nach 100% (materieller) Privatisierung (1989)	Nein
	Energie	local government based	Staatlich nach 100% Nationalisierung (1947)	Privater Sektor nach 100% (materieller) Privatisierung (1989)	Erste kommunale Projekte
Frankreich	Wasser	Kommunen (en régie)/formale Privatisierung + funktionale Privatisierung an private Gesellschaften;	Kommunen (en régie)/ formale Privatisierung + überwiegend funktionale Privatisierung an private Gesellschaften	Kommunen (en regie)/ formale Privatisierung + überwiegend funktionale Privatisieung an private Gesellschaften = Entstehung der dominierenden »Großen Drei« (Veolia, Suez, SAUR)	Rekommunalisierung in mehreren Städten (u. a. Paris, Grenoble)
	Energie	Kommunen/ formale Privatisierung + private Gesellschaften	Staatlich (EdF) nach 100% Nationalisierung (1946) + Kommunen durch formal privatisierte kommunale Gesellschaften	Formale Privatisierung von EdF (2004), dann geringe (20%) materielle Privatisierung + Kommunen durch formal privatisierte kommunale Gesellschaften	Kaum
Italien	Wasser	Kommunen + formal privatisierte kommunale Gesellschaften *municipalizzate*	Kommunen + formal privatisierte kommunale Gesellschaften *municipalizzate*	Kommunen + formal privatisierte kommunale Gesellschaften (*municipalizzate)* + nach Einführung der ATO Organisation Vordringen privater Gesellschaften	Weitere Privatisierung durch nationales Referendum vom Juni 2011 gestoppt
	Energie	Kommunen + formal privatisierte kommunale Betriebe (municipalizzate) + private Gesellschaften	Staatlich (ENEL) nach Nationalisierung (1962) + Kommunen durch formal privatisierte kommunale Betriebe (municipalizzate)	Formale Privatisierung von ENEL (1999), dann weitgehende (80%) materielle Privatisierung + Kommunen durch formal privatisierte kommunale Gesellschaften (*municipalizzate)*	Expansion der kommunalen (Energie-) Unternehmen
Deutschland	Wasser	Kommunen en régie + durch formal privatisierte kommunale Betriebe (Stadtwerke)	Kommunen en régie + durch formal privatisierte kommunale Betriebe (Stadtwerke)	Kommunen en régie + durch formal privatisierte kommunale Betriebe (Stadtwerke) + Expansion privater Gesellschaften	Rekommunalisierung in mehreren Städten (u. a. Stuttgart, Potsdam)
	Energie	Private Gesellschaften + Kommunen durch formal privatisierte Betriebe (Stadtwerke)	Überwiegend private Gesellschaften + Kommunen durch formal privatisierte Betriebe (Stadtwerke)	Überwiegend private Gesellschaften, Dominanz der »Großen Vier« Energiegesellschaften (RWE, E.on, EnBW, Vattenfall) + Kommunen durch formal privatisierte Betriebe (Stadtwerke)	Starke Expansion der Stadtwerke

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

ten vermieden werden, die im Falle der Leistungsvergabe an externe Dienstleister durch deren (Qualitäts- usw.) Überwachung (*monitoring*) durch die Kommunen und durch das erforderliche Vertragsmanagement anfallen (vgl. ebd.: 11; vgl. Hall u. a. 2012 mit weiteren Nachweisen).

Ferner gehen die Kommunen davon aus, dass sie zusätzliche kommunale Einkünfte erzielen können. In einer kürzlich an der Universität Leipzig durchgeführten Befragung von deutschen Städten mit mehr als 20.000 Einwohnern (vgl. Lenk u. a. 2011) nach den Gründen der Rekommunalisierung rangierte der Wunsch, zusätzliche Einkünfte zu erzielen (mit 74 Prozent) weit vorn (vgl. auch Reichard/Röber 2012). Dieses wachsende Vertrauen in die vor allem auch ökonomische Leistungsfähigkeit des kommunalen Sektors liegt wesentlich darin begründet, dass die Kommunen und ihre Betriebe – unter dem Druck der Marktliberalisierung und -konkurrenz – vielfach dazu übergegangen sind, die betreffenden Organisationsstrukturen »managerial« zu modernisieren und qualifiziertes Personal zu rekrutieren. Hatten in der Vergangenheit Leitungspositionen in den kommunalen Betrieben nicht selten als »Sinekuren« für Kommunalpolitiker gegolten, werden sie nunmehr mit unternehmerisch qualifizierten Bewerbern besetzt.

In diesem Zusammenhang sei auf einige international vergleichende, auf breite statistische Daten gestützte Untersuchungen verwiesen, in denen die – in der Vergangenheit von ihren neoliberalen Verfechtern behauptete – überlegene ökonomische Effizienz einer privatwirtschaftlichen Durchführung von öffentlichen Dienstleistungen in Zweifel gezogen werden. So schlussfolgerte eine weltweite Untersuchung der World Bank zur Wasserindustrie: »There is no statistically significant difference between the efficiency performance of public and private operators in this sector.« (World Bank 2004) Zu einem ähnlichen Schluss kam eine Studie zur Privatisierung von mehreren Dienstleistungsfeldern in Großbritannien: There is »little evidence that privatisation has caused a significant improvement in performance. Generally the great expectations for privatisation evident in ministerial speeches have not been borne out« (Estache u. a. 2005). Ferner sei auf eine international vergleichende (die USA einbeziehende) Studie zur Wasserversorgung und Abfallbeseitigung verwiesen, in der zusammenfassend festgestellt wurde: »Little support is found for a link between privatization and cost savings. Cost savings are not found in water delivery. […] Because there is no systematic optimal choice between public and private delivery, managers should approach the issue in a pragmatic way.« (Bel/Warner 2008) Schließlich ist auf die, soweit ersichtlich, bislang umfassendste Auswertung

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

der international verfügbaren Vergleichsuntersuchungen zur ökonomischen Effizienz von öffentlicher und privatwirtschaftlicher Produktion/Erbringung von öffentlichen Dienstleistungen zu verweisen (vgl. Mühlenkamp 2012, 2013). Demnach ist die Effizienz öffentlicher Leistungserbringung der privatwirtschaftlichen vielfach durchaus ebenbürtig, wenn nicht sogar überlegen, vor allem dann, wenn man die »Transaktionkosten« in Rechnung stellt, die bei privatwirtschaftlicher Leistungserbringung im Wege des »outsourcing« für die Ausschreibung, Verhandlung und Auswahl der Auftragnehmer und deren Leistungskontrolle (»Monitoring«) und Auswertung durch den öffentlichen Auftraggeber anfallen.

Politische Rationalität kommunaler Leistungserbringung

Die *politische Rationalität*, also die Handlungsorientierung, neben ökonomischen andere (soziale, ökologische usw.) Ziele einzulösen, kann in kommunaler Leistungserbringung in mehreren Hinsichten sichtbar gemacht werden. Bei eigener Trägerschaft gewinnen die Kommunen die Handhabe, auf den Preis und die Qualität der Leistungserbringung, aber auch auf die hierbei verfolgte Beschäftigungspolitik Einfluss zu nehmen. So stand denn in der erwähnten (an der Universität Leipzig) durchgeführten Befragung von Kommunen der Wunsch nach einer besseren Kontrolle (mit 94 Prozent) bei Weitem an der Spitze (vgl. Lenk u. a. 2011). Indem sie die kommunalen Leistungen inhaltlich bestimmen, haben die Kommunen zudem die Möglichkeit, neben den (der »*ökonomischen Rationalität* gehorchenden«) ökonomischen Zielen auch und gerade jene darüber hinausgehenden (sozialen, ökologischen usw.) Ziele zu berücksichtigen, die dem »allgemeinen Interesse« und den konkreten Bedürfnissen der »örtlichen Gemeinschaft« dienen (vgl. Bauer 2012: 28). Hierbei gewinnen die Kommunen die Möglichkeit, mit Hilfe von Gewinnen, die in dem einen Sektor (etwa Energie) erwirtschaftet werden können, andere defizitäre Leistungsfelder (etwa öffentlicher Personennahverkehr) querzusubventionieren und auch auf diesem Wege ein sozialpolitisches Ziel einzulösen. Die sich hier ausprägende Verbindung und »Amalgamierung« von *ökonomischer* und *politischer Rationalität* birgt ein Handlungspotenzial, dessen Nutzung die für die »örtliche Gemeinschaft« engagierten Politik- und Handlungsarenen auszeichnet.

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

Politikkultureller Wertewandel

Die Tendenz einer Rekommunalisierung von Dienstleistungen wurde vielfach von politischen Initiativen »von unten« angestoßen oder unterstützt, die sich auf der lokalen (oder auch regionalen und nationalen) Ebene mit dem Ziel formierten, die Privatisierung von Dienstleistungen zu verhindern oder rückgängig zu machen. Hierin kommt ein tiefgreifender politikkultureller Wertewandel zum Ausdruck, in dem der öffentliche, zumal kommunale Sektor als Leistungserbringer (wieder) größeres Vertrauen als der private findet.[10] Als eindrucksvolles Beispiel hierfür ist an das in Italien im Juni 2011 abgehaltene nationale Referendum zu erinnern, in dem die Privatisierung des Wassers (neben dem Bau von Nuklearkraftwerken) mit großer Mehrheit abgelehnt wurde. Schließlich sei auf die Europäische Bürgerinitiative *Wasser ist ein Menschenrecht* verwiesen, in der – als erstes Beispiel des 2009 neu eingeführten EU-weiten (direktdemokratischen) Petitionsverfahrens[11] – die Europäische Kommission aufgefordert wurde, den EU-Mitgliedsstaaten verbindliche Ziele zu setzen, um die Anerkennung und Umsetzung des Rechts auf Zugang zu Wasser und sanitäre Grundversorgung zu sichern.[12] Die Petition, deren Verfahren am 1.4.2012 eingeleitet und bis zum 31.10.2013 verlängert wurde, ist EU-weit von rund 1,5 Millionen Bürgern unterschrieben worden und wurde, da mithin weit mehr als das prozedurale Erfordernis von 1 Million Unterstützern erreichend, erfolgreich angenommen (hierauf wird weiter unter noch einmal eingegangen).

10 Nach einer Umfrage, die dimap 2008 im Auftrag von VKU durchführte, äußerten die Bürger mehrheitlich größeres Vertrauen in öffentliche Unternehmen als in private.

11 Die Europäische Bürgerinitiative (als Europäisches Bürgerbegehren) ist ein durch den Vertrag von Lissabon von 2009 in der Europäischen Union eingeführtes direktdemokratisches Teilhabeverfahren (vgl. http://ppp-irrweg.de/index.php?id=12037. Wenn innerhalb eines Jahres mindestens eine Million Bürger aus mindestens sieben der 27 Mitgliedsstaaten die Initiative unterstützen, muss sich die Europäische Kommission mit deren Anliegen befassen.

12 Die Initiative wird getragen vom Europäischen Gewerkschaftsbund für den Öffentlichen Dienst und dessen europäische Mitgliedsgewerkschaften (darunter Ver.di) sowie vielen Organisationen der Zivilgesellschaft, (darunter Attac) (vgl. http://ppp-irrweg.de/index.php?id=12037).

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

Abschwächung der Verbindlichkeit der EU-Marktliberalisierung der kommunalen Dienstleistungen

War die von der EU verfolgte Marktliberalisierung auch und gerade im Bereich der »Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse« darauf gerichtet, die Marktliberalisierung nicht zuletzt in den lokalen Handlungsarenen und Märkten möglichst lücken- und ausnahmslos durchzusetzen, so ist dieser Handlungsdruck zumal auf die kommunalen Entscheidungen als Ergebnis des Vertrags von Lissabon vom 13. Dezember 2009 dadurch erheblich gemildert worden, dass in dem dem Vertrag beigefügten Protokoll[13] der »weite Ermessensspielraum der nationalen, regionalen und lokalen [sic! HW] Handlungsebenen« in der Frage hervorgehoben wurde, »wie die Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse auf eine den Bedürfnissen der Nutzer so gut wie möglich entsprechende Weise zur Verfügung zu stellen, in Auftrag zu geben und zu organisieren sind«. Allerdings könnte dieser im Vertrag von Lissabon eröffnete »weite Ermessenspielraum« der nationalen, regionalen und lokalen Entscheidungsträger durch die Anfang 2013 beschlossene EU-Richtlinie zur Ausschreibung der Konzessionsverträge empfindlich konterkariert werden (siehe unten Abschnitt 4).[14]

Politikfeldspezifische Anstöße

Wie sich in den hier diskutierten Fällen insbesondere am Beispiel der Energiepolitik und deren mögliche (Re-)Kommunalisierung zeigt, könnten politische Entscheidungen und Vorgaben, seien sie auf EU- oder auf nationaler Ebene getroffen, bestimmend auf die kommunale Ebene auch und gerade in Fragen einer Rekommunalisierung durchschlagen (zu den energiepolitischen Rahmenbedingungen in Deutschland vgl. ausführlich Libbe 2012).

Auslaufen der Konzessionsverträge als »window of opportunity«

Da Übertragung (»outsourcing«, »délégation«) von Aufgaben an externe Dienstleister typischerweise auf der Basis zeitlich limitierter Verträge erfolgt, bietet deren Auslaufen den Kommunen die Gelegenheit, über die Verträge neu zu verhandeln und die Erbringung der Leistungen wieder zu überneh-

13 http://www.politische-union.de/euv/euv-p1 f.htm
14 Vgl. auch unten Fußnote 19

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

men (zu »rekommunalisieren«). Tatsächlich wird dieses »window of opportunity« von den Kommunen in wachsendem Umfang genutzt (vgl. Hall u. a. 2012).[15]

5.2. Rekommunalisierung hindernde Faktoren

Fehlende organisatorische, personelle und finanzielle Kapazität der Kommunen

Ein ernsthaftes Hindernis für die Verwirklichung von Rekommunalisierung bildet vielfach die Tatsache, dass die Kommunen als Folge der (sei es materiellen oder funktionalen) Privatisierung der Dienstleistung die entsprechenden organisatorischen und personellen Ressourcen abgebaut haben und diese erst wieder schaffen müssten, um die Wiederaufnahme der Aufgabe zu meistern (für Frankreichs Wassersektor vgl. Bordonneau u. a. 2010: 136). Hierzu kommt, dass in der Regel erhebliche finanzielle Zahlungen an den bisherigen privaten Dienstleister (zur Abgeltung der von diesem gemachten Investitionen usw.) erforderlich werden.

»Asymmetrische« Machtbeziehungen zwischen Kommunen und privatwirtschaftlichem Sektor

Wenn die Kommunen nach Auslaufen des Konzessionsvertrages danach trachten, die Dienstleistung in eigene Regie zu übernehmen und mit dem bisherigen »Konzessionär« über die Abwicklung (finanzielle Folgekosten, Übernahme von Personal usw.) zu verhandeln, sehen sie sich vielfach mit einem »asymmetrischen« Machtverhältnis, gegenüber »den großen hochkonzentrierten internationalen Konzernen, die über technische und finanzielle Kapazitäten jenseits aller Proportionen verfügen« (Duval 2006, zit. nach Kuhlmann 2009: 154), konfrontiert. Zudem sehen sich die Kommunen oft von einem »schwer durchschaubaren Vertragsgeflecht« (Bauer 2012: 14) gefangen. Schließlich wehren sich die betreffenden Privatunternehmen

15 Der Verband der kommunalen Unternehmen (VKU) geht von 20.000 Strom- und Gaskonzessionen aus, von denen allein 2011 und 2012 etwa 950 bzw. 1.200 Verträge ausliefen (vgl. Bauer 2012: 19).

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

vielfach vehement, nicht selten mithilfe der Mobilisierung ihrer Beschäftigten, dagegen, ihr profitables Engagement aufzugeben.[16]

6. Neue Privatisierungswelle?

Neuerdings zeichnet sich allerdings eine abermalige Welle der Privatisierung im Sektor der öffentlichen/kommunalen Dienstleistungen ab. Dies gilt zum einen vor allem in den von der gegenwärtigen Finanz-, Schulden- und Wirtschaftskrise besonders gravierend getroffenen südeuropäischen Ländern. So sehen sich insbesondere Griechenland, Portugal und Spanien der Forderung der (aus Vertretern der Europäischen Kommission, der Europäischen Zentralbank und des Internationalen Währungsfonds bestehenden) sogenannten Troika sowie der Europäischen Kommission selbst gegenüber, zum Abbau ihrer Überschuldung in großem Stil öffentliches Vermögen, in Sonderheit staatliche/kommunale Betriebe der öffentlichen Versorgung, hierunter nicht zuletzt Wasserbetriebe, zu privatisieren.[17] Auch in Italien drängte die Regierung Monti (bezeichnenderweise unter dem angelsächsischen Rubrum einer *spending review*) die Kommunen, ihre kommunalen Betriebe zu veräußern. In dem Maße, wie eine solche neue Privatisierungswelle vor allem die südeuropäischen Länder erfasst, prägt sich eine weitere Vertiefung der »Nord-Süd-Disparität« aus.

Zudem zeichnet sich ein neuer Schub in der von der Europäischen Kommission verfolgten Marktliberalisierung ab, durch den der im Vertrag von Lissabon vom Dezember 2009 eröffnete »weite Ermessensspielraum« der nationalen, regionalen und lokalen Akteure in der Organisation ihrer öffentlichen Dienstleistungen wieder eingeschnürt werden könnte. Legte doch die Europäische Kommission Ende 2012 eine EU-Richtlinie zur Vergabe von Konzessionsverträgen vor, die der Binnenmarktausschuss des Europäischen Parlaments am 25. Januar 2013 und das Plenum des Europäischen Parlaments am 10. Februar 2013 gebilligt hat und die in nationales Recht nun-

16 So zog Marseille ihre 2009 unter sozialistischer Führung getroffene Entscheidung, die Wasserversorgung wieder in eigene Regie zu übernehmen, angesichts des Protestes der bei Veolia Beschäftigten, das Vorhaben wieder zurück (vgl. Hall u. a. 2012).

17 http://www.wasser-in-buergerhand.de/nachrichten/2012/griechenland_troika_will_wasserprivatisierung.htm

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

mehr umzusetzen die Mitgliedsstaaten gehalten sind. Von dieser Richtlinie, die in Deutschland auf eine breite (die kommunalen Spitzenverbände, den Verband Kommunaler Unternehmen (VKU), aber auch DGB und BDI – sic! – einschließende) Front der Ablehnung gestoßen ist, befürchten Kritiker, dass kraft der EU-weiten Ausschreibung der die einzelnen Dienstleistungen betreffenden Konzessionen den international operierenden Dienstleistungskonzernen der Zugang zu den lokalen Versorgungsmärkten vollends geebnet wird und die an den lokalen Bedürfnissen orientierten Unternehmen, in Deutschland vorab die Stadtwerke, vor allem dadurch verdrängt werden, dass die internationalen Konkurrenten Niedriglohn-Verträge durchsetzen (Kritiker sprechen insoweit geradezu von »Lohndumping« oder gar einer »Lizenz zum Plündern«).[18] Zwar hat die EU-Kommission angesichts der verbreiteten Kritik und wohl vor allem in Reaktion auf die (bereits erwähnte)[19] erste Europäische Bürgerinitiative *Wasser ist ein Menschenrecht*, die sich gegen die Privatisierung des Wassersektors wandte, eingelenkt[20] und ist der Wassersektor in der am 25. Juni 2013 neugefassten Konzessionsrichtlinie ausdrücklich von der Ausschreibungspflicht ausgenommen worden. Jedoch dürfte die neue Konzessionsrichtlinie in den anderen Dienstleistungsfeldern den Privatisierungsdruck sehr wohl erhöhen.

7. Ausblick

Insgesamt bietet die öffentliche (staatliche wie kommunale) Trägerschaft von öffentlichen Dienstleistungen sowie von sozioökonomisch relevanten Projekten ein ambivalentes und widersprüchliches Bild. Auf der einen Seite zeigt sich, wie dieser Aufsatz zu belegen trachtet, dass im Feld der Daseinsvorsorge die Kommunen und ihre kommunalen Unternehmen ein *comeback*, auch und gerade durch »Rekommunalisierung«, als Dienstleister für die »örtliche Gemeinschaft« vollziehen. Indessen stehen die Kommunen in den südeuropäischen Ländern derzeit gegenläufig unter dem Druck, kommunales

18 http://www.heise.de/tp/artikel/38/38427/1.html

19 Siehe oben Fußnote 11.

20 Siehe »Wasserversorgung: Jubel über EU-Schwenk bei Konzessionsrichtlinie«, http://derstandard.at/1371170309523/Jubel-ueber-Ankuendigung-Wasser-von-EU-Richtlinie-auszunehmen

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

Vermögen zum Schuldenabbau zu veräußern, also zu privatisieren. Auf der anderen Seite zeichnet sich in allen europäischen Ländern, auch in denen des Nordens, jenseits und außerhalb des engeren Sektors der Daseinsvorsorge die Tendenz ab, dass sich die öffentliche Hand, also der Staat ebenso wie die Kommunen, der Organisationsform der Öffentlich-Privaten-Partnerschaft (ÖPP oder Public-Private-Partnership, PPP), also der unterschiedlichen Varianten einer vertraglichen Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und privatrechtlich organisierten Unternehmen zwecks Erfüllung öffentlicher Aufgaben bedienen (vgl. etwa Gerstlberger/Schneider 2008) und damit anstelle einer eigenen Trägerschaft eine besondere Form der funktionalen Privatisierung begründen. Auch wenn sich inzwischen die kritischen Einschätzungen, nicht zuletzt durch die Rechnungshöfe, mehren, wonach die Konstruktion von ÖPP/PPP zwar die Öffentliche Hand von der kurzfristigen Finanzierung der betreffenden Projekte entlastet, sie jedoch langfristig teurer zu stehen kommt als die unmittelbar eigene Durchführung und Finanzierung (für eine Übersicht von kritischen Voten von Bundesrechnungshof und Landesrechnungshöfen vgl. etwa Schutte 2011), findet ÖPP/PPP weiterhin (und in noch wachsendem Umfang) Anwendung, etwa für den Neubau von Autobahnstrecken.[21] Damit gewinnt ÖPP/PPP als eine Art funktioneller Privatisierung öffentlicher Aufgaben, insbesondere in der Gestalt von Großprojekten, gegenüber der »Eigenproduktion« der Öffentlichen Hand zunehmendes Gewicht.

Schließlich sei daran erinnert, dass in Deutschland in der letzten Zeit eine Reihe von öffentlichen Trägern und Akteuren geplanter und durchgeführter Großprojekte (man denke an den neuen Groß-Flughafen Berlin-Brandenburg, an den Neubau des Stuttgarter Bahnhofs – *Stuttgart 21* – oder an den eines Konzerthauses in Hamburg – *Elbphilharmonie*) in enormen Schwierigkeiten stecken (Planungspannen, Verzögerungen, Kostenexplosion usw.), die geeignet sind, die Fähigkeit der öffentliche Hand als Träger von Infrastrukturprojekten zu agieren, nachhaltig zu diskreditieren.

21 Kritisch vgl. Financial Times Deutschland vom 16.09.2009: »Zweifelhafte Partnerschaften: Ausverkauf der Autobahnen«, http://www.ftd.de/politik/deutschland/:zweifelhafte-partnerschaften-ausverkauf-der-autobahnen/50011133.html

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

Literatur

AEA (2011), UK renewable energy map and league table launched, 17.03.2011, *http://www.aeat.com/cms/assets/MediaRelease/2011-press-releases/Microgeneration-Index-Press-Release-11th-March-2011.pdf*.

AEEG (Autorità per l'Energia Elettrica ed il Gas) (2011), *Annual Report on State of Services*, Rom.

Allemand, Rosalyn (2007), Les distribiteurs non-nationalisés d'electricité face à l'ouverture de la concurrence, in: *Annuaire 2007 des Collectivités Locales*, CNRS, Paris, S. 31–42.

APSE (Association for Public Service Excellence) (2011), UNISON insourcing update. The value of returning local authority services in-house in an era of budget constraints, *http://www.unison.org.uk/acrobat/20122.pdf*.

Bauer, Hartmut (2012), Von der Privatisierung zur Rekommunalisierung, in: Hartmut Bauer/Christiane Büchner/Lydia Hajasch (Hg.), *Rekommunalisierung öffentlicher Daseinsvorsorge*, Potsdam, S. 11–31.

Beckmann, Jens (2008), Die Entkernung des Service Public in Frankreich, in: Hans-Jürgen Bieling/Christina Deckwirth/Stephan Schmalz (Hg.), *Liberalisierung und Privatisierung in Europa*, Münster, S. 125–151.

Bel, Germà/Warner, Mildred (2008), Does privatization of solid waste and water services reduce costs? A review of empirical studies, *Resources, Conservation and Recycling*, Jg. 52, H. 12, S. 1337–1348.

Bieling, Hans-Jürgen/Deckwirth, Christina (2008), Die Reorganisation der öffentlichen Infrastruktur in der Europäischen Union, in: Hans-Jürgen Bieling/Christina Deckwirth/Stephan Schmalz (Hg.), *Liberalisierung und Privatisierung in Europa*, Münster, S. 125–151.

Bolay, Sebastian. (2009), *Einführung von Energiemanagement und erneuerbaren Energien. Untersuchung von Erfolgsfaktoren in deutschen Kommunen*, Diss. Universität Potsdam.

Bordonneau, Marie-Agnès/Canneva, Guillem/Orange, Gérard/Gambier, Dominique (2010), Le changement de mode de gestion des services d'eau, *Droit et Gestion des Collectivités Territoriales*, Annuaire 2010, Paris, S. 131–147.

Citroni, Giulio (2010), Neither state nor market: municipalities, corporations and municipal corporatization in water services: Germany, France and Italy compared, in: Hellmut Wollmann/Gérard Marcou (Hg.), *The Provision of Public Services in Europe. Between State, Local Government and Market*, Cheltenham/Northampton, S. 191–216.

Clifton, Judith/Lanthier, Pierre/Schröter, Harm (2011), Regulating and deregulating the public utilities 1830–2010, *Business History*, Jg. 53, H. 5, S. 659–672.

Deckwirth, Christina (2008), Der Erfolg der Global Player: Liberalisierung und Privatisierung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Hans-Jürgen Bieling/Christina Deckwirth/Stephan Schmalz (Hg.), *Liberalisierung und Privatisierung in Europa*, Münster, S. 64–95.

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

Drews, Kathrin (2008), Großbritannien: »TINA« oder Paradigma einer gescheiterten Reorganisation?, in: Hans-Jürgen Bieling/Christina Deckwirth/Stephan Schmalz (Hg.), *Liberalisierung und Privatisierung in Europa*, Münster, S. 34–63.

Dreyfus, Magali/Töller, Annette/Iannello, Carlo/McEldowney, John (2010), Comparative study of a local service: waste management in France, Germany, Italy and the U.K., in: Hellmut Wollmann/Gérard Marcou (Hg.), *The Provision of Public Services in Europe. Between State, Local Government and Market*, Cheltenham, Northampton, S. 146–166.

Edeling, Thomas/Reichard, Christoph/Richter, Peter/Brandt, Steven (2004), *Kommunale Betriebe in Deutschland: Ergebnisse einer empirischen Analyse der Beteiligungen deutscher Städte*, KGSt-Materialien 2/2004, Köln.

Estache, Antonia/Perelman, Sergio/Trujillo, Lourdes (2005), Infrastructure performance and reform in developing and transition economies: evidence from a survey of productivity measures, World Bank Policy Research Working Paper 3514, February 2005, 29.07.2013, *http://wdsbeta.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2005/03/06/000090341_20050306101429/Rendered/PDF/wps3514.pdf*.

Fudge, Shane/Peters, Michael/Wade, Joanne (2012), Locating the agency and influence of local authorities in UK energy governance, 29.07.2012, *http://www.surrey.ac.uk/ces/files/pdf/01-12_Paper_Fudge_Peters_Wade.pdf*.

Gerstlberger, Wolfgang/Schneider, Karsten (2008), *Öffentlich-private Partnerschaften. Zwischenbilanz*, Berlin.

Grossi, Giuseppe/Marcou, Gérard/Reichard, Christoph (2010), Comparative aspects of institutional variants for local public service provision, in: Hellmut Wollmann/Gérard Marcou (Hg.), *The Provision of Public Services in Europe. Between State, Local Government and Market*, Cheltenham/Northampton, S. 217–239.

Hall, David/Lobina, Emanuele (2001a), *UK – water privatisation – a briefing*, PSIRU (Public Services International Research Unit) report, London.

Hall, David/Lobina, Emanuele (2001b), *Private to Public: International lessons of water remunicipalisation in Grenoble, France* (PIRSU – Public Services International Research Unit, *www.psiru.org*).

Hall, David/Lobina, Emanuele/Terhorst, Peter (2012), *Remunicipalization in Europe*, unpublished paper presented to IPSA World Congress.

Hefetz, Amir/Warner, Mildred (2007), Beyond the Market versus Planning Dichotomy: Understanding Privatization and its Reverse in US Cities, *Local Government Studies*, Jg. 33, H. 4, S. 555–572.

International Monetary Fund (2004), Public-Private Partnerships, 12.03.2004, *http://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.htm.*

Kelly, Scott/Pollitt, Michael (2011), The Local Dimension of Energy, 29.07.2013, *http://www.eprg.group.cam.ac.uk/wp-content/uploads/2011/01/EPRG11031.pdf*.

Kühl, Uwe (Hg.) (2001), *Munizipalsozialismus in Europa*, Paris.

Kuhlmann, Sabine (2009), *Politik- und Verwaltungsreform in Kontinentaleuropa*, Baden-Baden.

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

Kuhlmann, Sabine/Wollmann, Hellmut (2013), *Verwaltung und Verwaltungsreform in Europa, Einführung in vergleichende Verwaltungswissenschaft*, Wiesbaden.

Kuhlmann, Sabine/Wollmann Hellmut (2014), *Public Administration and Administrative Reforms in Europe. An Introduction in Comparative Public Administration,* Cheltenham (im Erscheinen).

Lenk, Thomas/Rottmann, Oliver/Albrecht Romy (2011), Rekommunalisierung in der Energieversorgung, *Public Governance*, Jg. 7, H. 1, S. 6–11.

Libbe, Jens (2012), Rekommunalisierung – Empirische Belege und Einordnung in den ökonomischen und rechtlichen Bezugsrahmen, *Verwaltung und Management*, Jg. 18, H. 1, S. 21–33.

Libbe, Jens (2013), Rekommunalisierung in Deutschland – Eine empirische Bestandsaufnahme, in: Claus Matecki/Thorsten Schulten (Hg.), *Zurück zur öffentlichen Hand? Rekommunalisierung öffentlicher Dienstleistungen*, Hamburg, S. 18–36.

Libbe, Jens/Hanke, Stefanie/Verbücheln, Marc (2011), *Rekommunalisierung. Eine Bestandsaufnahme*, Difu Papers August 2011, Berlin.

Lindemann, Hugo (1910), Probleme des Munizipalsozialismus, *Sozialistische Monatshefte*, S. 508–513.

Millward, Robert (2005), *Public and private enterprise in Europe: Energy, telecommunication and transport 1830–1990*, Cambridge.

Mühlenkamp, Holger (2012), Zur relativen (In-)Effizienz öffentlicher (und privater) Unternehmen – Unternehmensziele, Effizienzmaßstäbe und empirische Befunde, Deutsches Forschungsinstitut für Verwaltung Speyer, *http://www.kim.tu-berlin.de/fileadmin/fg280/veranstaltungen/kim/konferenz_2011/vortraege/vortrag---muehlenkamp.pdfni-muenchen.de/47570/*

Mühlenkamp, Holger (2013), From State to Market Revisited. Empirical Evidence on the Efficiency of Public (and Privately-owned) Enterprises, *http://mpra.ub.uni-muenchen.de/47570/*

Reichard, Christoph/Röber Manfred (2012), *Remuncipalization in Germany – Trends and interpretations*, unveröffentlichtes Manuskript.

Röber, Manfred (2009), Privatisierung ade? Rekommunalisierung öffentlicher Dienstleistungen im Lichte des Public Managements, *Verwaltung und Management*, Jg. 15, H. 5, S. 227–240.

Röber, Manfred (2012), Rekommunalisierung lokaler Ver- und Entsorgung. Bestandsaufnahme und Entwicklungsperspektiven, in: Hartmut Bauer/Christiane Büchner/Lydia Hajasch (Hg.), *Rekommunalisierung öffentlicher Daseinsvorsorge*, Potsdam, S. 81–98.

Schäfer, Roland (2008), Privat vor Staat hat ausgedient. Rekommunalisierung: Modetrend oder neues Politikphänomen?, *Öffentliche Finanzen*, Sonderbeilage, 19. 6. 2008, S. 3.

Scott, Faye (2011), Is localism delivering for climate change? Emerging responses from local authorities, local enterprise partnerships and neighborhood plans. Executive summary, 29.07.2013, *http://www.green-alliance.org.uk/uploadedFiles/*

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

Is%20localism%20delivering%20for%20climate%20change%20executive%20summary%20-%20FINAL.pdf.

Schutte, Jürgen (2011), PPP im Visier der Rechnungshöfe, *http://www.gemeingut.org/2011/12/ppp-im-visier-der-rechnungshoefe/*

Seckelmann, Margit (2008), Die historische Entwicklung kommunaler Aufgaben, *Der moderne Staat*, Jg. 1, S. 267–284.

Ude, Christian. (2006), Stadtwerke – Eckpfeiler kommunaler Selbstverwaltung, *Der Städtetag*, H. 3, S. 21–25.

Varin, Katherine (2010), Le service public de l'eau en France, 29.07.2013, *http://www.globenet.org/aitec/chantiers/sp/eau/SPeauFrance.html*.

Verbücheln, Marc (2009), *Rückübertragung operativer Dienstleistungen durch Kommunen am Beispiel der Abfallwirtschaft*, Difu-Paper, Berlin.

VKU 2010, Kompakt 2010, Kommunale Versorgungs- und Entsorgungsunternehmen in Zahlen, 29.07.2013, *http://www.vku.de/presse/publikationen/kompakt-2010.html*

von Saldern, Adelheid (1999), Rückblicke. Zur Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland, in: Hellmut Wollmann/Roland Roth (Hg.), *Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden,* Wiesbaden, S. 23–36.

Wessel, Horst. A. (1995), Die Versorgung von Kommunen mit Wasser, Gas und elektrischer Energie von etwa 1850 bis 1914, in: Josef Wysocki (Hg.), *Kommunalisierung im Spannungsfeld von Regulierung und Deregulierung im 19. und 20. Jahrhundert*, Berlin, S. 49–89.

Wollmann, Hellmut (2002), Die traditionelle deutsche kommunale Selbstverwaltung – ein Auslaufmodell?, *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*, Jg. 2, H. 1, S. 24–51.

Wollmann, Hellmut (2008), *Reformen in Kommunalpolitik und –verwaltung. England, Schweden, Frankreich und Deutschland im Vergleich*, Wiesbaden.

Wollmann, Hellmut (2011), Provision of Public Services in European countries: from public/municipal to private and reverse?, *Comparative & Croatian Public Administration*, Jg. 11, H. 4, S. 898–911, 29.07.2013, *http://en.iju.hr/ccpa/ccpa/downloads_files/001-Wollmann.pdf*.

Wollmann, Hellmut (2013), Rekommunalisierung in europäischen Nachbarländern, in: Claus Matecki/Thorsten Schulten (Hg.), *Zurück zur öffentlichen Hand? Rekommunalisierung öffentlicher Dienstleistungen*, Hamburg, S. 37–47.

Wollmann, Hellmut/Baldersheim, Harald/Citroni, Giulio/Marcou, Gérard/McEldowney, John. (2010), From public service to commodity: the demunicipalization (or remunicipalization?) of energy provision in Germany, Italy, France, the UK and Norway, in: Hellmut Wollmann/Gérard Marcou (Hg.), *The Provision of Public Services in Europe. Between State, Local Government and Market*, Cheltenham/Northampton, S.168–190.

Wollmann, Hellmut/Marcou, Gérard (Hg.) (2010a), *The Provision of Public Services in Europe. Between State, Local Government and Market*, Cheltenham/Northampton.

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

Wollmann, Hellmut/Marcou, Gérard (2010b), Introduction, in: Hellmut Wollmann/Gérard Marcou (Hg.), *The Provision of Public Services in Europe. Between State, Local Government and Market*, Cheltenham/Northampton, S. 1–14.

Wollmann, Hellmut/Marcou, Gérard (2010c), From public sector – based to privatized service provision. Is the pendulum swinging back again? Comparative summary, in: Hellmut Wollmann/Gérard Marcou (Hg.), *The Provision of Public Services in Europe. Between State, Local Government and Market*, Cheltenham/Northampton, S. 240–260.

World Bank 2004, International Monetary Fund Public-Private Partnerships March 12, 2004, *http://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.htm*.

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

Städtisches Wohnen am Scheideweg – Anforderungen an die Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik

Bernd Hunger

1. Demografische Entwicklung und Wohnungsmarkt: Schrumpfung und Wachstum gleichzeitig

Die Kennzeichen des demografischen Wandels sind bekannt: allgemeiner Bevölkerungsrückgang, Zunahme des Anteils Älterer. Die demografische Schere zwischen schrumpfenden und wachsenden Regionen öffnet sich immer weiter. Die unterschiedliche regionale Ausprägung der demografischen Entwicklung verstärkt die Heterogenität der regionalen Teilmärkte: Wohnungsknappheit und -überangebot treten gleichzeitig, aber regional verschieden auf.

Vor allem die Bevölkerung in den neuen Bundesländern schrumpft dramatisch. Bis zum Jahr 2060 werden Thüringen (- 41 Prozent) und Sachsen-Anhalt (- 43 Prozent) mehr als 40 Prozent ihrer Bevölkerung verlieren. Sachsen (- 31 Prozent), Mecklenburg-Vorpommern (- 36 Prozent) und Brandenburg (- 35 Prozent) stehen nicht viel besser da (Statistisches Bundesamt 2010).

1.1 Schrumpfende Märkte

Schrumpfung und Alterung sind nicht auf die neuen Länder beschränkt, sondern eine gesamtdeutsche Entwicklung. Die Zahl der Kreise mit Bevölkerungswachstum sinkt auf 23, so dass bis 2025 die große Mehrheit der 417 Kreise in Deutschland schrumpfen wird. Die Zahl der Kreise, die bis 2025 Haushaltszuwächse aufweisen werden, schwindet deutschlandweit auf 93 (BBSR 2011: 13).

Auf den gesamtdeutschen Wohnungsmarkt kommen erhebliche Nachfragerückgänge zu: Bundesweit werden nach Berechnungen des BBSR zwi-

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

schen 2008 und 2025 in Kreisen mit rückläufiger Zahl an Haushalten rund 795.000 Haushalte verloren gehen. Etwa 640.000 davon entfallen auf Gebiete in Ostdeutschland. In schrumpfenden Regionen der alten Länder werden 155.000 Haushalte weniger gezählt (BBSR 2011, eigene Berechnungen auf Grundlage der Ergebnistabellen für die obere Prognosevariante). Betroffen von Schrumpfungsprozessen großer Dimension werden weniger Groß- und Mittelstädte sein, sondern strukturschwache ländliche Räume – sowohl die Dörfer als auch die regionalen Klein- und Mittelzentren.

Selbst in dramatisch schrumpfenden Märkten, in denen der Rückbau von Wohnungen das kennzeichnende Merkmal ist, wird Neubau in jenen Marktsegmenten erforderlich sein, die der Markt derzeit nicht ausreichend anbietet: altersgerechtes Wohnen, Service-Wohnen, Wohngruppen, anspruchsvolles innerstädtisches Wohnen im gehobenen Preissegment etc. Diese Entwicklung ist in extrem geschrumpften Städten der neuen Länder, zum Beispiel in Wolfen oder Schwedt, bereits im Gange.

1.2 Wachsende Märkte

Geringes Neubauvolumen über mehrere Jahre hinweg hat in wachsenden Großstadtregionen ein Anziehen der Wohnungsnachfrage bewirkt. Angesichts gestiegener Mietpreise wird der freifinanzierte Wohnungsneubau in höheren Preissegmenten angereizt. Sozialverträgliche Sanierungs- oder Neubaumaßnahmen finden nur dort statt, wo die Bauherren auf die Förderung des unrentierlichen Anteils ihrer Investitionen zurückgreifen können. Damit wird die Versorgung mit preisgünstigem Wohnraum für immer mehr Haushalte stärker als in den letzten Jahren zum Problem.

Auf wachsenden Märkten ist deshalb ein für die Mieterinnen und Mieter wie für die Wohnungswirtschaft wirtschaftlich tragbares Wohnungsbaugeschehen – als zentrales Moment der kommunalen Daseinsfürsorge – unumgänglich. Ohne Unterstützung durch Förderung wird das nicht gehen.

Der städtebauliche Sanierungsstau in vielen Städten hat zudem die kleinräumigen Disparitäten nicht nur zwischen den Regionen, sondern auch innerhalb der Städte verstärkt: Die Nachbarschaft von nachgefragten und stigmatisierten Quartieren kennzeichnet die Lage selbst in prosperierenden Wachstumsmärkten.

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

1.3 Was passiert, wenn nichts (oder zu wenig) passiert?

Schreibt man das Szenario einer dauerhaft unterfinanzierten Städtebauförderung und einer degressiven Ausstattung der Wohnraumförderung fort, so wäre folgende Entwicklung absehbar:

- In *schrumpfenden* Regionen und Städten werden sich die Stadt- und Siedlungskerne in ihren weniger attraktiven Bereichen aushöhlen, da eine rentierliche Entwicklung komplizierter Standorte nicht möglich ist. Anstelle von geordnetem Rückbau wird dauerhafter Leerstand die Siedlungsränder prägen. Die perforierte Stadt wird zum Dauerzustand. Der infrastrukturelle Aufwand für die zunehmend ineffiziente Siedlungsstruktur steigt, die Möglichkeiten für seine Finanzierung sinken. Der regionale Wohnungsteilmarkt wird durch Leerstände, niedrige Mieten und Qualitätsmängel in einem erheblichen Teil des Mietwohnungsbestandes gekennzeichnet sein.
- Für *wachsende* Regionen wäre die Spaltung des Wohnungsmarktes in ein qualitativ hochwertiges frei finanziertes Hochpreissegment und einen in der Breite angespannten Markt kennzeichnend, auf dem es für immer mehr Haushalte immer schwerer wird, gut und sicher zu tragbarer Miete zu wohnen. Die Spaltung des Marktes würde seinen städtebaulichen Niederschlag finden im Auseinanderdriften von angesagten und stigmatisierten Quartieren mit den dafür typischen sozialen Segregationsprozessen.

Die Steuerungsfunktion der öffentlichen Hand für eine nachhaltige, sozial inklusive Stadtentwicklung gemäß dem Leitbild der Europäischen Stadt wird unter den Bedingungen des demografischen Wandels nicht geringer. Ebenso bleibt die soziale Wohnraumversorgung ein zentrales Element der Daseinsfürsorge, für das der Staat geeignete Rahmenbedingungen schaffen muss.

2. Überforderte Nachbarschaften – Wohnungswirtschaft am Scheideweg?

Die soziale Ungleichheit in Deutschland hat ein solches Maß erreicht, dass überforderte Nachbarschaften mittlerweile zum Alltag in vielen Städten gehören. Das Land ist reich, hat ein immenses Produktivitätsniveau und enor-

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

me Exportüberschüsse, wird dank seiner Innovationskraft weltweit bewundert. Aber der Reichtum wird immer ungerechter verteilt. Die Gesellschaft als Ganze wird, wenn man die Relation von Staatverschuldung und Privatvermögen betrachtet, immer reicher, die Vermögensverteilung jedoch immer polarisierter. Das reichste Zehntel aller Haushalte verfügt über ca. 60 Prozent des Geldvermögens, der Anteil der ärmeren Hälfte sank von ca. 6 Prozent Ende der 1990er Jahre auf weniger als 1,5 Prozent Ende des letzten Jahrzehnts. Mit Blick auf den kurzen Zeitraum eine Auseinanderentwicklung mit enormer Dynamik.

Dass allgemein wachsender Reichtum zu Sickereffekten bei Haushalten mit niedrigeren Einkommen führt, hat sich als neoliberales Märchen erwiesen. Das Gegenteil ist der Fall:

»Im längerfristigen Trend ist einerseits nicht nur die Zahl der ärmeren Haushalte stetig gewachsen – sie wurden im Durchschnitt auch immer ärmer. Auf der anderen Seite gibt es im Trend immer mehr Reiche, die im Durchschnitt auch immer reicher werden.« (DIW 2010: 2)

Als armutsgefährdet gilt, wer 60 Prozent des mittleren Einkommens der Gesamtbevölkerung unterschreitet. Im Jahr 2009 waren demnach knapp 16 Prozent der Bevölkerung in Deutschland armutsgefährdet. Wer arm ist, bleibt zunehmend länger arm.

Es gelingt immer weniger Menschen, diesen Status wieder zu verlassen. Der *Datenreport 2011 Sozialbericht für Deutschland* weist darauf hin, dass Armutsgefährdung sich im Alltag besonders im Bereich Wohnen manifestiert. Jeder dritte Armutsgefährdete (32 Prozent) sehe sich nach eigener Einschätzung durch die Wohnkosten finanziell schwer belastet. Bei der nicht armutsgefährdeten Bevölkerung war es immerhin auch knapp jeder Fünfte, 18 Prozent (Datenreport 2011: 158).

2.1 Weshalb muss der Staat beim Wohnen und bei der Stadtentwicklung sparen?

Für die Finanznot des Staates gibt es drei Gründe:

Grund 1: Einnahmeverzichte. Die Finanznot der öffentlichen Hand ist erstens Ergebnis erheblicher steuerlicher Entlastungen der Besserverdiener. Lag der Spitzensteuersatz jahrzehntelang bis Mitte der 1990er Jahren bei 53 Prozent, so beträgt er heute 42 Prozent. Parallel hierzu haben verschiedene Maßnah-

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

men zur Deregulierung des Arbeitsmarktes einen sich ausweitenden Niedriglohnsektor bewirkt, der prekäre, teils durch staatliche Zuschüsse unterstützte Beschäftigungsverhältnisse und steuerliche Einnahmeverluste für den Staat bewirkt.

Grund 2: Soziale Ungleichheit. Die zunehmende Ungleichheit bei der Verteilung des erwirtschafteten gesellschaftlichen Reichtums verstärkt die Finanznot des Staates. Denn: Das Maß an sozialer Ungleichheit korreliert mit dem notwendigen Maß an Subventionen. Mit 17 Milliarden Euro unterstützt die öffentliche Hand etwa fünf Millionen Privathaushalte durch die Übernahme der Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU) und durch das Wohngeld. Ein Fünftel aller Mietwohnungen wird von Haushalten bewohnt, die bei ihrer Miete mit Wohngeld oder den Kosten der Unterkunft unterstützt werden. Ein höheres Einkommensniveau der geringverdienenden Haushalte würde deren Subventionsbedarf dämpfen – und den Spielraum für wirtschaftlich tragbares Handeln der Wohnungswirtschaft erhöhen. Von wohnungswirtschaftlicher Relevanz ist deshalb die aktuelle Debatte um den Mindestlohn. Mit einem gesetzlichen Mindestlohn von 8,50 Euro die Stunde würde sich nicht nur die Einkommenssituation von fünf Millionen Menschen verbessern, auch der deutsche Staat könnte nach einer Studie der Prognos AG seine angespannte Haushaltslage mit über sieben Milliarden Euro entlasten (Prognos 2011: 30).

Grund 3: Export von Reichtum. Der in Deutschland erwirtschaftete Reichtum wurde seit Jahren in erheblichem Umfang in internationale Kapitalmärkte investiert. Dazu das Münchener Institut für Wirtschaftsforschung:

»Deutschland wurde in den Jahren vor der Finanzkrise nach China zum größten Kapitalexporteur der Welt, und es wurde unter den OECD-Ländern zum Schlusslicht bei der Nettoinvestitionsquote. Im Durchschnitt der Jahre 1995 bis 2008 hat kein Land einen kleineren Teil seiner Wirtschaftsleistung für die Vergrößerung des privaten und öffentlichen Kapitalstocks ausgegeben als Deutschland. […] Deutschland exportierte seine Ersparnisse, anstatt sie in Kredite für die inländische Wirtschaft umzusetzen.« (Ifo 2010: 7)

Die seit Jahren dynamisch wachsende Produktivität der deutschen Volkswirtschaft hat einen gesellschaftlichen Reichtum bewirkt, der sich unter anderem in dem oben skizzierten Geldvermögen ausdrückt. Entstanden sind immense Vermögen bei den Haushalten am oberen Ende der sozialen Skala,

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

die über die Banken weltweit in teils seriöse, teils riskante und spekulative Projekte eingesetzt wurden. Der erwirtschaftete Reichtum wurde exportiert und damit zu einer der Ursachen der Schuldenkrise einiger EU-Länder. Überschüssiges deutsches Kapital hat Kredite und damit Verschuldungen in einem Maße ermöglicht, das rückwirkend das Bankensystem gefährdet. Der Staat muss als Retter einspringen.

2.2 Was kann man aus der Entwicklung der letzten Jahre lernen?

Das Argument, der Staat gehe verschwenderisch mit seinen Einnahmen um, zieht immer weniger, angesichts des ins Auge springenden Personalabbaus im öffentlichen Sektor und des damit verbundenen Zurückfahrens staatlicher Leistungen. Betrachtet man die Subventionsberichte der Bundesregierung, so stagniert das Gesamtniveau staatlicher Subventionen (Finanzhilfen und Steuervergünstigungen des Bundes) seit zehn Jahren bei ca. 23 Milliarden Euro, was inflationsbereinigt einer enormen Sparanstrengung entspricht.

Im Bereich des Wohnungswesens sind die bereitgestellten Mittel auch in absoluten Zahlen rückläufig: sie sanken von 6,4 Milliarden Euro 1999 auf 2,4 Milliarden Euro in 2011 (Bundesministerium der Finanzen, 2001: 7 und 2011: 6).

Ein »Weiter so« – fortgesetzte Umverteilung des erwirtschafteten Reichtums von unten nach oben und zunehmende Armut der öffentlichen Hand – verschärft die Lage der Volkswirtschaft, spaltet die Städte und verschlechtert die Rahmenbedingungen für die Wohnungswirtschaft. Erforderlich sind eine höhere Investitionsrate, vor allem im öffentlichen Sektor, sowie eine mit einer Politik des sozialen Ausgleichs verbundene Stärkung der Konsumtionskraft und Binnennachfrage.

2.3 Wohnungswirtschaft am Scheideweg

Die Wohnungswirtschaft steht am Scheideweg zwischen wirtschaftlich tragbarem Handeln und sozialen Zielsetzungen. Soziale Polarisierung und Sparen an der falschen Stelle verschlechtern die Rahmenbedingungen für wohnungswirtschaftliches Handeln. Kürzungen an der Städtebauförderung oder an der staatlichen Unterstützung für den dringend notwendigen energetischen und altersgerechten Umbau des Wohnungsbestandes mit ihren inves-

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

tiven Multiplikatoreffekten würgen die Rahmenbedingungen für effektives Wirtschaften ab.

Den Wohnungseigentümern wie den Mietern geht es nur gut, wenn Wohnen und Wohnungsbau bezahlbar bleiben. Aber: Gut und sicher Wohnen zu bezahlbaren Kosten ist für immer mehr Haushalte keine Selbstverständlichkeit mehr. Die Grenzen für wirtschaftlich tragbare Investitionen im kostengünstigen Wohnungsbau – im Bestand wie beim Neubau – werden immer enger. Der Wohnungsbau im Hochpreissegment hingegen boomt.

Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz der Wohngebäude sind in der Breite nur möglich, sofern sie sozial umsetzbar sind. Einkommensschwache Haushalte haben kaum die Möglichkeit, eine Sanierung, die auch nur teilweise auf die Miete umgelegt wird, mitzutragen. Dadurch steigt die Nachfrage nach unsaniertem Wohnraum und mit ihr die soziale Entmischung in den Nachbarschaften.

Bezahlbares Wohnen in Wohnungen mit hohem energetischen Standard muss auch zukünftig möglich sein. Weshalb es in deutschen Städten noch nicht zu solch strikter räumlicher Spaltung wie anderswo gekommen ist, hat drei Gründe:

– die Struktur des Wohnungsmarktes mit einem vergleichsweise hohen Anteil von Mietwohnungen, bewirtschaftet von nach wie vor größtenteils sozialen Zielen verpflichteten Wohnungsunternehmen
– die dämpfende Wirkung des Mietrechts auf sozialräumliche Entmischungsprozesse
– die präventive Dämpfung von Konflikten durch quartiersbezogene staatliche Programme wie z. B. Städtebauförderung, insbesondere Soziale Stadt, sowie durch staatliche Zuwendungen für hilfebedürftige Haushalte.

Diese drei Merkmale tragen dazu bei, dass der Wohnungsmarkt in Deutschland nicht wie anderswo zum Auslöser von Krisen wurde, sondern sich als sozial wie volkswirtschaftlich stabilisierende Säule in Krisenzeiten erwiesen hat. Was gut funktioniert, erzeugt leider keine politische Aufmerksamkeit. Umso wichtiger ist es, dass sich die Wohnungswirtschaft gemeinsam mit den Kommunen so laut wie möglich zu Wort meldet, um auf die Gefährdung der noch vorhandenen Vorzüge unserer Stadt- und Wohnungsmarktstrukturen hinzuweisen.

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

3. Weltfinanzkrise und Wohnungsmarkt

Wie erklärt sich die Stabilität des deutschen Wohnungsmarktes während und nach der Weltfinanz- und Immobilienkrise? Der Mietwohnungsbau nach dem Zweiten Weltkrieg hat in Deutschland die in den 1920er Jahren entwickelte Konzeption aufgegriffen, durch umfassende Förderung hohe Qualitätsstandards zu ermöglichen, die für »breite Schichten der Bevölkerung« attraktiv sind. Schrittweise wurde ein attraktiver Mietwohnungsmarkt geschaffen, der auch für private Investitionen interessant war – anders als etwa in Großbritannien oder in den USA, wo die wenigen staatlich geförderten Mietwohnungen bis heute lediglich für die Unterbringung der Ärmsten reichen, hochgradig stigmatisiert sind und faktisch einen außerökonomischen Bestandteil der staatlichen Fürsorgepolitik darstellen.

Die Weltfinanz- und Immobilienkrise hat auf die Struktur des deutschen Wohnungsmarktes ein neues Licht geworfen. Vor kurzem wurde Deutschland von smarten Analysten noch aufgrund der vergleichsweise niedrigen Eigentumsquote belächelt (wobei in der Regel unerwähnt bleibt, dass das reichste Land Europas, die Schweiz, den höchsten Mietwohnungsanteil in Europa hat). Heute zeigt sich, dass der hohe Anteil qualitativ hochwertiger Mietwohnungen eine krisendämpfende Wirkung hat. Während der Wohnimmobiliensektor andernorts ein Auslöser der Krise war, wirkte er in Deutschland sozialpolitisch wie volkswirtschaftlich stabilisierend.

Die Zeltsiedlungen an der Peripherie amerikanischer Großstädte haben schlaglichtartig klargemacht, wie problematisch es ist, wenn Haushalte mit mittleren Einkommen keine Alternative zum Wohneigentum finden und damit zur Aufnahme riskanter Kredite regelrecht genötigt werden. Hingegen können deutsche Kreditgeber angesichts eines Marktes, der vielfältige Wahlmöglichkeiten im Mietwohnungssektor bietet, hohe Sicherheiten bei Kreditvergaben für den Hauskauf verlangen.

3.1 Unsymmetrische Märkte sind krisenanfällig

Bis hinein in die oberen Einkommensschichten ist das Wohnen zur Miete attraktiv. Es gibt in Deutschland keinen Subprime-Markt für riskante Kredite, weil Haushalte mit mittleren und niedrigeren Einkommen nicht darauf angewiesen sind, ein Haus zu kaufen. Der vergleichsweise hohe Anteil qualitativ hochwertiger Mietwohnungen in Deutschland ist der zentrale Kern der

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

geringen Krisenanfälligkeit des deutschen Wohnungsmarktes und Ergebnis einer weitsichtigen Politik der kommunalen Daseinsvorsorge vor allem seit Ende des Ersten Weltkrieges, quer durch nahezu alle Parteien. Die Struktur des Wohnungsmarktes schlägt deshalb so stark auf die Volkswirtschaften durch, weil Wohnungen den größten Teil des Immobilienvermögens gesamtgesellschaftlichen Kapitalstocks binden – in Deutschland entfallen 59 Prozent auf Wohnbauten sowie 41 Prozent auf Gewerbe- und Infrastrukturbauten. Der Anteil des Wohnungsbaus am gesamten jährlichen Bauvolumen schwankt um 50 Prozent. Rechnet man die wohnungsnahen Dienstleistungen hinzu, so sind annähernd 70 Prozent des vergegenständlichten gesellschaftlichen Reichtums und der Stadtflächen der Wohnfunktion gewidmet.

3.2 Stabilisierende Wirkung der deutschen Wohnungsmarktstruktur

In der aktuellen fachpolitischen Debatte wird der Zusammenhang von Marktstruktur und Krisenanfälligkeit kaum aufgegriffen. Statt den im internationalen Vergleich recht gut ausbalancierten deutschen Wohnungsmarkt als strategischen Standortvorteil zu begreifen und behutsam weiter zu gestalten, wird von einflussreichen politischen Strömungen eine höhere Eigentumsquote propagiert, die an den aktuellen ökonomischen wie sozialen Erfordernissen vorbeigeht und indirekt die organisierte Wohnungswirtschaft als Partner und Träger sozialorientierter Wohnungspolitik desavouiert.

Wie verhängnisvoll ideologisch begründete Entscheidungen im Immobiliensektor sind, zeigt die Lage der Wohnungsmärkte in den früheren sozialistischen Staaten Mittel- und Osteuropas: das »Verschenken« der Wohnungen an die Mieter hat ein zersplittertes Einzeleigentum mit dem Ergebnis nahezu vollständiger Handlungsunfähigkeit bei der dringlich anstehenden Modernisierung des Bestandes in den großen, industriell errichteten Wohngebieten bewirkt. Das wiedervereinigte Deutschland hat Anfang der 1990er Jahre anders gehandelt. Die organisierte ostdeutsche Wohnungswirtschaft konnte zum Träger eines erfolgreichen Sanierungsprozesses werden, indem sie durch die Entlastung von Altschulden und den schrittweisen Übergang zu Marktmieten wirtschaftlich handlungsfähig wurde.

Woher kommt die geringe politische Wertschätzung für die über viele Jahrzehnte aufgebaute, immer wieder nachjustierte und ausbalancierte Struktur des deutschen Wohnungsmarktes?

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

Zum einen: Der Wohnungsbau in Deutschland ist Opfer seines Erfolgs. Weil hierzulande jeder – gemessen am internationalen Vergleich – gut und sicher wohnen kann, wird dieser über Generationen errungene Standortvorteil als Selbstverständlichkeit wahrgenommen – und nicht als sorgsam zu hütendes, sensibles Gut, das durch unbedachte Politik schnell zerstört werden kann. Die Folgeschäden der Privatisierungswellen der letzten Jahre werden erst nach und nach sichtbar.

Zum anderen: Die Kürzungen bei der Städtebauförderung wie bei anderen die Städte und das Wohnen betreffenden staatlichen Förderprogrammen deuten an, dass die Bedeutung der Wohnungswirtschaft wie der Marktstruktur für wirtschaftliches Wachstum und soziale Stabilität im politischen Raum nicht hinreichend erkannt und gewürdigt wird. Es ist aus ökonomischer Sicht paradox, dass der Staat Banken retten musste, die Nonsens-Produkte auf ausländischen Immobilienmärkten finanziert haben, und dass er nun in Bereichen spart, die in den kritischen Jahren 2007 bis 2009 durch arbeitsschaffende Investments in die Infrastruktur des eigenen Landes krisendämpfend gewirkt haben.

Der internationale Vergleich der Immobilienmärkte zeigt: Der Ansatz einiger europäischer Länder, schrittweise einen hochwertigen und umfangreichen Mietwohnungssektor als Pendant des Wohnens im Eigentum aufzubauen, hat sich als nachhaltig und zukunftsweisend erwiesen. Das ist meines Erachtens ein plausibler Grund, offensiver als bisher auf die Bedeutung einer balancierten Wohnungsmarktstruktur in der Mischung von privater, genossenschaftlicher und kommunaler Trägerschaft für die soziale wie volkswirtschaftliche Stabilität hinzuweisen. Es gilt, dieses in der Vergangenheit oft belächelte und als überholt abgetane Erfolgsmodell nicht nur zu verteidigen, sondern als nachhaltiges Modell in die internationale Debatte einzubringen.

4. Qualitätssprung im Wohnungsbau

Die sozialen und demografischen Herausforderungen bewirken qualitative Anforderungen an die Wohnungswirtschaft und den Wohnungsbau, die zudem durch den technischen Fortschritt und die Ansprüche aus Klimawandel und Energiewende überlagert werden. Was ist gemeint?

In schrumpfenden Kleinstädten und kleinen Mittelstädten sowie in den Dörfern ist das Neubaugeschehen gleichzeitig eine Chance, die Siedlungsstruktur im Sinne der Nachhaltigkeit zu korrigieren. Das heißt:

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

– Rückbau des mehrgeschossigen Wohnungsbaus an den Siedlungsrändern,
– Neubau im Siedlungsgefüge, in Wohnformen, die fehlen und dem Siedlungstyp angemessen sind,
– Modernisierung des zukunftsfähigen Bestandes, der auf Dauer für die Wohnraumversorgung in der geschrumpften Gemeinde und in ihrem regionalen Umfeld erforderlich ist.

Die Gleichzeitigkeit von Rückbau, Neubau und Modernisierung wird die organisierte Wohnungswirtschaft ohne staatliche Unterstützung nicht stemmen können. Notwendig wäre ein Vorrang bei der Förderung von investiven Maßnahmen jener Eigentümer, die sich an der Marktbereinigung durch Rückbau beteiligen. Das Handlungspotential kleiner Eigentümer wird zwar begrenzt sein und sich weitgehend auf selbstgenutztes Wohneigentum beschränken. Gleichwohl sollten die im ländlichen Raum eingeübten Formen der Selbsthilfe und informellen Ökonomie im Wohnungsbau nicht unterschätzt und durch steuerliche Erleichterungen gefördert werden.

Themen wie »Wohnen für ein langes Leben«, »Die Wohnung als Gesundheitsstandort« oder »Generationsübergreifendes Wohnen« rücken in den Mittelpunkt und erfordern zielgruppenspezifische Wohnangebote, die auch die wohnungsnahen Dienstleistungen auf Quartiers- und Stadtteilebene berühren.

Energiewende und Klimaschutz stellen Anforderungen, auf die der Wohnungs- und Städtebau zwar schon reagiert. Die Entwicklung wird aber in erheblichem Tempo weiter gehen – der gegenwärtige Schritt vom Gebäude- zum Quartiersbezug leitet eine neue Phase der klimagerechten energetischen Gebäude- und Stadtsanierung ein, der mit Sicherheit weitere folgen werden. Klima- und altersgerechter Wohnungsbau wird zum Wachstumsmarkt, der das Baugeschehen der nächsten Jahrzehnte zentral bestimmen wird.

Der technische Fortschritt prägt die Städte wie das Wohnen. Vernetztes Wohnen, die Wohnung als Kommunikationszentrale und Arbeitsort – das sind Themen, denen sich die Wohnungswirtschaft stellen muss und die Auswirkungen auf die Organisation des Stadtlebens haben. Die Entwicklung der für die Stadtstrukturen besonders relevanten Umwelt-, Energie- und Verkehrstechnik vollzieht sich in einem Tempo, das qualitative Sprünge wahrscheinlich macht. Das Pedelec als neues Fortbewegungsmittel, Wohnhäuser als Energiespeicher, Energieerzeugung als neues wohnungswirtschaftliches Geschäftsfeld – das sind nur einige der Themen, die erst seit kurzem diskutiert werden. Solche »Neuigkeiten« werden in kürzeren Abständen zunehmen und Raumansprüche auslösen.

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

Zu den technischen Innovationsschüben kommt eine Vielfalt der Lebensstile und Nutzungsmuster der Wohnumwelt, wie sie für frühere Generationen undenkbar war. Für das Wohnen bedeutet das, flexible Lösungen auf Quartiers- und Gebäudeebene zu finden: Gefragt sind Raumreserven sowie leicht umnutzbare bzw. umbaubare Räume, die im Rahmen dauerhafter robuster Grundstrukturen an zukünftige Bedürfnisse anpassbar sind.

Zusammengefasst: Der Wohnungsbau steht vor einem Qualitätssprung, der in seiner Dimension vergleichbar ist mit dem gravierenden Wandel der Wohnverhältnisse in den 1950er/1960er Jahren, als die Reformideen des Mietwohnungsbaus der 1920er Jahre massenhaft griffen, die Wohnungsnot beseitigt und der technische Standard der Wohnungen sprunghaft gesteigert wurde.

Im Unterschied zu den Jahrzehnten extensiven Stadtwachstums wird sich der qualitative Wandel des Wohnens im Rahmen der vorhandenen Stadtstrukturen vollziehen. Der Stadtgrundriss wird sich ebenso wie das Grün- und Infrastruktursystem in seiner Grundstruktur kaum ändern, zumal keine mit anderen Perioden vergleichbaren Wachstumsprozesse zu erwarten sind. Der Umbau der städtischen Infrastrukturen geschieht weitgehend im Rahmen der vorgegebenen Strukturen. Die Stadt der Zukunft wird der heutigen strukturell sehr ähnlich sein – bei immensem »innerem« qualitativem Wandel.

5. Für einen Bedeutungsgewinn der Stadt- und Wohnungspolitik

Die geschilderten Anforderungen an den Wohnungs- und Städtebau sind immens. Ein kurzer historischer Rückblick hilft bei der Erklärung des allgemein beobachtbaren Unbehagens über die aktuelle Entwicklung. Noch bis vor kurzem galt für die städtischen Gemeinwesen das Primat der Politik vor der Ökonomie, aufbauend auf den Leistungen ihrer Vorgänger im 19. Jahrhundert:

Damals entstand eine planende Verwaltung, die Einfluss auf die räumliche Entwicklung nahm. Eine weitsichtige Bodenvorratspolitik versetzte die Städte in die Lage, als Grundbesitzer zu agieren und die räumliche Entwicklung ökonomisch zu beeinflussen. Aufgebaut wurden städtische Unter-

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

nehmen, die eine langfristig angelegte Infrastruktur für die Daseinsvorsorge entwickelten.

Mit dem jedem Verwertungskalkül hohnsprechenden Ankauf und Schutz von Grünräumen in oft attraktivster Lage wurden gesunde Lebensbedingungen gefördert. Volksparks, Quartiersplätze, Sport- und Spielgelegenheiten wurden zu Markenzeichen deutscher Städte. Insgesamt kann man sagen: Die Städte wurden zu »Integrationsmaschinen« (Häußermann), die mit ihrer Infrastruktur sowie ihren öffentlichen Einrichtungen und Räumen soziale, kulturelle und technische Voraussetzungen für erfolgreiches wirtschaftliches Handeln und sozialen Zusammenhalt schufen.

Diese städtische Vorsorge-Politik wurde nach der Katastrophe des Ersten Weltkrieges in der Weimarer Republik weiter ausgebaut – vor allem, was die Wohnungspolitik betrifft. Der Sozialstaat der 1950er Jahre knüpfte daran an und reagierte mit der Konzeption der sozialen Marktwirtschaft auf die nach der Weltwirtschaftskrise und dem Verhängnis des Nationalsozialismus gewachsene Einsicht, dass der Markt Regulative braucht und ein demokratisches Gemeinwesen ohne soziale Gerechtigkeit keinen Zusammenhalt findet.

Was aber ist in den letzten beiden Jahrzehnten geschehen? Genau jene kommunalen Unternehmen, durch die in den Städten ein infrastruktureller, öffentlicher Rahmen für marktwirtschaftliches Handeln geschaffen wurde – übrigens mit erheblichen, über Jahrzehnte angesparten Steuermitteln der Bürger –, wurden in vielen Städten verscherbelt, langfristige Sozialrendite wurde kurzfristiger Liquidität geopfert. Ein rationales Argument gibt es dafür nicht, der üblicherweise angegebene Grund ist die kommunale Finanznot und die durch nichts bewiesene Behauptung, dass private Unternehmen quasi »von Natur aus« effizienter seien als öffentliche.

Die Finanznot der Kommunen ist durch *politische* Entscheidungen gesetzt. Es ist nicht naturgegeben, sondern eine politische Setzung, wenn eine der reichsten Gesellschaften der Welt die öffentliche Infrastruktur teilweise privatisiert hat und Stadtpolitik mancherorts nur noch in der Verwaltung des Mangels besteht. Die Weltfinanz- und Immobilienkrise sollte deutlich gemacht haben: Die soziale Organisation der Städte und ihre räumliche Struktur ist eine öffentliche Aufgabe, sie darf nicht ausschließlich der Privatwirtschaft und den Märkten überlassen werden. Beobachtet man die aktuelle Diskussion, so verstärkt sich mit Blick auf die Stadtpolitik leider der Eindruck: aus der Krise nichts gelernt.

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

Nach wie vor populär sind Rufe nach Deregulierung und Entbürokratisierung. Verwaltungen werden so ausgedünnt und in ihren Finanzbudgets beschnitten, dass sie kaum noch die kommunalen Pflichtaufgaben erfüllen können. Damit wird eine über Jahrhunderte entstandene Planungs- und Ordnungskultur in Frage gestellt, die als Exekutive einer starken Öffentlichkeit an mancher Stelle vielleicht übers Ziel hinaus geschossen ist, insgesamt aber notwendige Voraussetzungen und Spielregeln für das private Handeln geschaffen hat. Deregulierung hat Grenzen: Im regellosen Raum definieren andere, nicht mehr das demokratisch strukturierte Gemeinwesen, die Regeln. Es ist eine abenteuerliche Vorstellung, eine immer komplizierter und in ihrem Handeln immer folgenreicher werdende Gesellschaft trivialer steuern zu wollen.

Wo durch Verkauf, »Outsourcing« und Finanznot der wirtschaftliche und sozialpolitische Handlungskorridor für die kommunale Politik geschrumpft ist, sind die Folgen anschaulich zu besichtigen: Die Vernachlässigung des öffentlichen Raumes und der öffentlichen Einrichtungen stehen am Beginn einer Entwicklung, die ihrer wirtschaftlichen und sozialen Eigenlogik folgend zur sozialen Segmentierung in den Wohnquartieren, in den Schulen und den Angeboten städtischer Dienstleistungen führen.

Die aktuelle Debatte über soziale Gerechtigkeit und bezahlbares Wohnen, der Rückkauf ehemals kommunaler Betriebe durch einige Städte und das durch die Weltfinanzkrise offensichtlich gewordene Scheitern neoliberaler Wirtschaftsmodelle gibt Anlass zu der Hoffnung, dass auch in der Stadt- und Wohnungspolitik ein Umdenken einsetzt und die lokalen Gemeinwesen verlorengegangene Handlungsspielräume wiedergewinnen – eine Hoffnung, für die Hartmut Häußermann sein ganzes wissenschaftliches Leben gearbeitet hat.

Literatur

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2011), *Wohnungsmarktprognose 2025*, Analysen Bau.Stadt.Raum, Band 4, Bonn.

Bundesministerium der Finanzen (2001), *18. Subventionsbericht der Bundesregierung* vom 26.07.2001, BT-Drs. 14/6748.

Bundesministerium der Finanzen (2011), *23. Subventionsbericht der Bundesregierung* vom 11.08.2011, BT-Drs. 17/6795.

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

Statistisches Bundesamt, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (2011), *Datenreport 2011: Sozialbericht für Deutschland*, Bonn.

DIW (2010), Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, *Wochenbericht* 24/2010.

IFO (2010), Institut für Wirtschaftsforschung, *Ifo Schnelldienst* 10/2010.

Prognos (2011), *Bericht: Fiskalische Effekte eines gesetzlichen Mindestlohns*, April 2011, Berlin.

Statistisches Bundesamt (2010), *Bevölkerung in den Bundesländern, dem früheren Bundesgebiet und den neuen Ländern bis 2060; Ergebnisse der 12. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung*, Online-Veröffentlichung, Wiesbaden.

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

Aufstieg und Fall der sozialen Stadtpolitik in Europa – Das Ende einer Ära?

Simon Güntner und Uwe-Jens Walther

Stadtpolitik ist immer Ergebnis ihrer Zeit und ihrer politischen Umstände. Wer von Stadtpolitik spricht, meint zunächst die Gesamtheit aller lokalen Interessen und Fachpolitiken, die auf die Stadtentwicklung einwirken. Hinzu kommen die nationalen oder supranationalen Gestaltungsimperative, mit denen Zentralregierungen die Entwicklung der Städte prägen: Bereits die preußischen Städtereformen im 19. Jahrhundert waren Gesellschafts-, Wirtschafts- und Stadtpolitik, lokal wie national bedeutsam (vgl. Häußermann u. a. 2008; Le Galès 2002).

Für die Herausbildung einer spezifisch *sozialen* Stadtpolitik in den letzten drei Jahrzehnten gilt beides besonders: dass sie zeitgebunden ist und dass sich in ihr die Politikebenen hochgradig verflechten. Kaum entstanden, weist bereits vieles darauf hin, dass sie schon wieder vergehen könnte. Markieren die seit den 1990er Jahren entstandenen Förderprogramme zur Stabilisierung benachteiligter Stadtteile damit nur eine vergleichsweise kurze Epoche in der dynamischen Abfolge stadtpolitischer Leitbilder und Steuerungsinstrumente? Wie sind sie entstanden, was haben sie bewirkt und welche Zukunft steht ihnen bevor?

1. Eine soziale Stadtpolitik entsteht

Stadtpolitik umfasst die Summe der Politiken von Städten, also die Gesamtheit der Fachpolitiken und Akteure, mit denen die lokalen Gebietskörperschaften selbst auf ihre Stadtentwicklung einwirken. Darunter können Städtebau, Stadtumbau, Stadterneuerung und Infrastrukturausbau sein, aber auch Standortpolitik und Sozialpolitik, soweit sie raumwirksam werden (Häußermann u. a. 2008). Als Stadtpolitik werden aber auch die einheitlichen Züge nationaler und supranationaler Politik bezeichnet, die auf die

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

Politiken der Städte einwirken und ihnen einen mehr oder weniger verbindlichen Rahmen geben. In beiden Fällen handelt es sich um die Stadt als eine räumlich wie politisch identifizierbare Instanz. Es geht dabei um die Steuerung und Steuerbarkeit von Städten als »unvollständige Gesellschaften«, deren Entwicklung aus dem Zusammenwirken von Akteuren auf unterschiedlichen Ebenen und über diese Ebenen hinweg resultiert (vgl. Le Galès 2002: 184).

Die modernen europäischen Städte des 20. Jahrhunderts und speziell die deutsche Stadt der Nachkriegszeit galten lange als »sozial«, weil lokale wie nationale Politiken in die Richtung eines sozialen Ausgleichs wirken konnten. Die Arbeitsmärkte ermöglichten Ein- und Aufstieg, der Sozialstaat griff regulativ ein und die Stadtverwaltungen bemühten sich, umverteilend gleiche Lebenschancen zu sichern. Wenngleich dieses Arrangement immer lückenhaft war und einige soziale Gruppen nicht erreichte (vgl. Hess/Mechler 1973), schien im »goldenen Zeitalter des Wohlfahrtsstaates« (Flora 1986) die Vision einer sozial gerechten Stadt als selbstverständlicher Teil von Stadtpolitik realisierbar und zukunftsfest, ohne dass es einer eigenen, auf soziale Ungleichheit hin orientierten Programmatik bedurft hätte. Kommunale Daseinsfürsorge und Stadtplanung, sozialer Wohnungsbau und öffentliche Infrastruktur wurden von einträglicheren Bereichen quersubventioniert (vgl. Le Galès 2005).

Dieses Bild einer sozial orientierten Stadtpolitik hat sich mit den Umbrüchen der Globalisierung auf Arbeits- und Wohnungsmärkten und durch Zuwanderung tiefgreifend gewandelt. Während sich die Anzeichen sozialer Spaltung zunächst in den industriellen Ballungszentren Großbritanniens und Frankreichs und bald auch in anderen Großstädten Westeuropas zeigten, begannen viele Stadtregierungen in den 1980er Jahren, Städte als Unternehmen zu definieren, ihre Politiken an der interkommunalen Standortkonkurrenz auszurichten (Harvey 1989; Hall/Hubbard 1989) und sich ein ästhetisch ansprechenderes Erscheinungsbild zu geben. Soziale Ausgleichsziele traten dahinter zurück oder sogar in Widerspruch zu ihnen. Hochverschuldete Gemeinden begannen, ihre Sozialwohnungsbestände abzubauen, und manches »Tafelsilber« an eigenen Immobilien oder kommunaler Infrastruktur wurde an private Träger veräußert (vgl. für die Situation in Deutschland Kronawitter 1994). Diese Politik wurde schon früh kritisch kommentiert, so etwa von Häußermann und Siebel in ihren Ausführungen zur *Neuen Urbanität*: »Die Ästhetisierung der Stadt schafft das Elend nicht ab, sondern nur beiseite.« (Häußermann/Siebel 1987: 209)

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

Die Umbrüche auf den Wohnungs- und Arbeitsmärkten und Neuorientierungen in den entsprechenden Politiken wurden in den Städten spürbar. Die Risiken auf dem Arbeitsmarkt, die einst durch wohlfahrtsstaatliche Arrangements weitgehend von den Risiken auf den Wohnungsmärkten entkoppelt waren, schlugen nun stärker auf Wohnbiografien durch. Bei Konsum, Bildung, Gesundheit und Alterssicherung wurden die Abstände auch räumlich innerhalb der Städte stärker sichtbar, es bildeten sich Armutsquartiere, in denen sich diejenigen wiederfanden, die auf der Schattenseite des Wohlstands lebten (Häußermann/Siebel 1987; Dangschat 1995).

Diese Konstellation, in der soziale Ungleichheit in den Städten und ihren politischen Agenden stärker und sichtbarer wurde, führte zum Anspruch auf eine besondere, dem sozialen Ausgleich verpflichtete Stadtpolitik: eine soziale Stadtpolitik. Bei dieser neuen Stadtpolitik gingen die verschiedenen Staaten jedoch eigene Wege. Entstehungsgeschichte und Dynamik der sozialen Stadtpolitik sowie ihre Instrumentierung folgten zum einen dem jeweiligen Muster der Deindustrialisierung und ihrer sozialräumlichen Nebenwirkungen, zum anderen entstanden sie aus je spezifischen institutionellen Arrangements hinsichtlich der Zusammenarbeit von lokalen, regionalen und nationalen Regierungen und Verwaltungen heraus. In manchen Ländern konnte dabei schon auf einzelne lokale Maßnahmen zur Armutsbekämpfung oder experimentelle Pilotprogramme zurückgegriffen werden, in anderen lagen solche Erfahrungen nicht vor.

In Großbritannien war ein erster Meilenstein des Politikprozesses das Urban Programme 1968, das darauf reagierte, dass der allgemeine Wohlstand in einigen innerstädtischen Quartieren nicht ankam, und verstärkten Einsatz von Sozialarbeit verordnete (Atkinson 2000). Es folgten 1969 einige Community Development Projects (CDP). Mit dem Weißbuch *Inner Cities* (1977), und dem *Inner Areas Act* wurden diese Initiativen später ausgeweitet und um lokalökonomische Komponenten ergänzt (MacLennan 2002). Mit Urban Development Corporations sollte die innerstädtische Wirtschaft wiederbelebt werden, sie kamen dann jedoch unter gänzlich neuen politischen Vorzeichen zum Einsatz und wurden in den Dienst der neoliberalen Agenda der Thatcher-Ära gestellt. Das City Challenge Programm (1991) und das Single Regeneration Budget (1994) verbanden dann die Förderung von lokalen Partnerschaften mit Wettbewerbsanreizen und vergrößerten auch den stadträumlichen Maßstab der Maßnahmen. Es war dann aber die New Labour Regierung, die mit dem *New-Deal-for-Communities*-Programm (1998, nur für England) und der *Neighbourhood Renewal Strategy* (2001) den integrier-

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

ten Ansatz der Quartiersentwicklung beförderte. Alle relevanten Ressorts wurden über Zielvereinbarungen und Fördermittel einbezogen, die speziell in den sozialstatistisch ermittelten benachteiligten Quartieren eingesetzt werden sollten (vgl. Anders u. a. 2012: 19 ff.).

Frankreich ist ein weiteres anschauliches Beispiel für das Entstehen einer sozial orientierten Stadtpolitik. Hier fokussierte die Politique de la Ville in den 1970er Jahren vor allem die Situation in den Großwohnsiedlungen am Stadtrand, den sogenannten *banlieues*. Sie ist seither von zwei Ansätzen gekennzeichnet, zwischen denen sich die verschiedenen Initiativen bewegen: Gesetze und Absprachen zwischen nationaler und lokaler Ebene, um Segregation zu verhindern und eine soziale Mischung (*mixité sociale*) in Wohnquartieren generell zu befördern auf der einen (von linken Regierungsmehrheiten favorisierten) Seite und räumlich konzentrierte Interventionen in Problemgebieten, um vor Ort die Lebensqualität der Bewohner und Bewohnerinnen zu verbessern (tendenziell von den konservativen Regierungen vorangebracht) auf der anderen Seite (Glasze/Weber 2010 : 466). Es war ein als *habitat et vie sociale (HVS)* bezeichnetes Maßnahmenbündel, mit dem ab 1977 erstmals der »französische Grundsatz des Universalismus« gebrochen und im Sinne einer »positiven territorialen Diskriminierung« in einer zunächst recht begrenzten Zahl an Wohnsiedlungen bauliche und soziale Projekte durchgeführt wurden (ebd.: 462 f.). In Reaktion auf die als *été chaud* bekannt gewordenen Unruhen in den Vororten von Lyon wurde dieser Ansatz dann räumlich und inhaltlich erweitert hin zum *développement social des quartiers (DSQ)*. Auch der Abriss von Hochhäusern zählte nun zum Handlungsrepertoire mit dem Ziel, der Segregation entgegenzuwirken.

Wie in England war ein nächster Meilenstein die Etablierung von Stadtverträgen (*contrats de ville*) zwischen nationaler und lokaler Ebene zur wechselseitigen Verpflichtung, die in den Verträgen festgehaltenen Probleme zu beheben. 1990 folgte die Einrichtung eines Stadtministeriums, die wiederum im engen zeitlichen Zusammenhang mit Unruhen bei Lyon, diesmal in Vaulx-en-Velin, stand (ebd.). In der Folge wurde das Ziel einer sozialen Mischung gesetzlich verankert, das aber ohne Sanktionsmechanismus im Fall der Nichtbeachtung weitgehend folgenlos blieb. 1996 wurde mit einem *Belebungspakt* das Prinzip der Zonierung eingeführt und für die über sozioökonomische Indikatoren als am problematischsten betrachteten Gebiete Sonderwirtschaftszonen eingerichtet. Ziel war die Behebung von Defiziten durch bessere ökonomische Rahmenbedingungen, vor allem Steuererleich-

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

terungen (ebd.). Der Pakt wurde wenige Jahre später wieder ausgesetzt, Anfang der 2000er Jahre dann wieder aufgegriffen. Ab 2003 wurde wiederum die bauliche Umstrukturierung der Quartiere durch Abriss und Neubau befördert. In Folge der Vorstadtunruhen 2005 sollten nun neue Stadtverträge zum sozialen Zusammenhalt (*Contrats urbains de cohésion sociale*) die sozialpolitische Komponente der Stadtpolitik stärker betonen, ohne den Kurs signifikant zu ändern. Auch der 2008 ausgerufene Hoffnungsplan für die Banlieues (*Plan Espoir Banlieues*) reiht sich in den Ansatz der Politique de la Ville ein, gesamtgesellschaftliche Probleme der Ungleichheit und Diskriminierung als »Probleme bestimmter Quartiere« zu fassen (ebd.: 469).

Abbildung 1: Übersicht: Soziale Stadtpolitiken in Europa

Land	Programm	Zeitraum
Belgien	Politique des Grandes Villes (Big Cities Policy), Verträge zur »nachhaltigen Stadt« 2009	seit 1999
Dänemark	Kvarterløft »Ghetto-Strategie«	1997–2007 seit 2010
Deutschland	Soziale Stadt	seit 1999
Frankreich	Politique de la Ville Espoir Banlieues	1981–2014 2008–2011
Großbritannien	National Strategy for Neighbourhood Renewal (ab 2001; u. a. New Deal for Communities (ab 1998, England), Local Strategic Partnerships, Neighbourhood Renewal Fund, Neighbourhood Management Pathfinder Programme)	1998/2001–2010
Niederlande	Grote Steden Beleid GSB	1995–2009: GSB I–III 2010–2014: Dezentralisierung auf Ebene der Provinzen (GSB IV)
Schweden	Storstadspolitiken (zunächst spezielles Programm, danach Verwaltungsvereinbarungen bis 2010)	1998–2003/2010

Quelle: Verschiedene Quellen; eigene Recherchen.

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

In den Niederlanden richtete sich die Stadtpolitik bis in die 1970er Jahre hinein vor allem auf die Stärkung der ökonomischen Funktion der großen Städte, bevor dann die Verbesserung der Wohnsituation vor allem in den Arbeiterquartieren in den Mittelpunkt rückte. Angesichts zunehmender Suburbanisierung und Abwanderung setzte dann in den 1980er Jahren die Stadterneuerungspolitik (*stedelijke vernieuwing*) ein, die stärker das Wohnumfeld und den sozialen Zusammenhalt in sogenannten Problemakkumulationsgebieten in den Blick nahm (Aalbers/van Beckhoven 2010). Ergänzend zur Stadterneuerungspolitik und auf Druck der vier großen Städte (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht) erließ das niederländische Innenministerium 1994 den *Grote Steden Beleid* (GSB), um die Großstädte durch die Förderung von integrierten Entwicklungsmaßnahmen in den von Armut geprägten Quartieren zu stärken. In erster Linie ging es darum, diese Quartiere für mittlere und höhere Einkommensklassen attraktiver zu machen (ebd.: 6). Das erste Förderprogramm lief bis 1999. Die folgenden Programme GSB II (1999–2004), III (2005–2009) änderten den Ansatz dahingehend, dass sie weniger auf den Zuzug einkommenshöherer Schichten setzten als auf den Verbleib von *Aufsteigern* im Quartier und zudem Fragen der Sicherheit betonten. Mit dem GSB IV (2010–2014) wurde eine Dezentralisierung vollzogen und den Gemeinden mehr Spielraum eingeräumt (vgl. van der Laan 2009).

In (West-)Deutschland war für die Stadtpolitik die Einführung der Städtebauförderung 1971 bedeutsam. Zunächst als wachstumsorientierte Modernisierungs-, Konjunktur- und Strukturpolitik konzipiert, wandelte sie sich zu einer »nach innen orientierten Stadtpolitik« (Häußermann u. a. 2008: 90 f.). In den 1980er Jahren etablierte sich ausgehend von der Internationalen Bauausstellung in Berlin (1979–1987) das Leitbild der *Behutsamen Stadterneuerung*, das auf Beteiligung der Bevölkerung und eine Vermeidung von Verdrängung zielte, diesen Anspruch jedoch oft nicht einlöste (ebd.: 92). In den 1990er Jahren gingen dann zunächst von den von Strukturwandel und De-Industrialisierung besonders betroffenen Stadtstaaten und Ballungsräumen Initiativen zu mehrdimensionalen Förderansätzen aus, um die *sozialen Brennpunkte* (Hamburg) bzw. Stadtteile *mit besonderem Erneuerungsbedarf* (NRW) vor dem weiteren Niedergang zu bewahren. Aus diesen Landesprogrammen heraus entstand die Gemeinschaftsinitiative *Soziale Stadt*, die 1999 in Form eines gleichnamigen Programmteils der Städtebauförderung institutionalisiert und 2003 im BauGB verankert wurde (§171e BauGB). Seither trägt soziale Stadtpolitik in Deutschland diesen Namen. Dieses finanziell im

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

europäischen Vergleich äußerst bescheiden ausgestattete Förderprogramm steht im Zentrum der Bemühungen um soziale Stadtentwicklung. Seine wesentlichen Merkmale sind eine gebietsbezogene Förderung von integrierten Maßnahmenbündeln, die, von Ausnahmen abgesehen, (sogenannte Modellvorhaben 2005–2010) investiven bzw. baulichen Charakter haben sowie eine intensive Bürgerbeteiligung und Vernetzung der im Stadtteil agierenden Akteure durch ein Quartiersmanagement.

Ähnliche Programme der sozialen Stadtpolitik wurden auch in Belgien (*Grotestedenbeleid* 1999), Dänemark (*Kvarterloft* 1997–2007) und Schweden (*Storstadspolitiken* 1998–2003, gefolgt von sogenannten Stadtverträgen bis 2010) eingeführt. Formativen Einfluss nahm früh auch die EU. Hier war die unter Kommissionspräsident Delors gewonnene Einschätzung, dass die städtischen Probleme in einem Zusammenhang zur europäischen Marktintegration stehen und entsprechend auch eine Verantwortung auf EG- (bzw. dann bald EU-)Ebene liege, ebenso politikbegründend wie das 1992 im Maastricht Vertrag festgehaltene Kohäsionsziel und schließlich auch effektives Lobbying der Großstädte, die in der Neugestaltung der Strukturpolitik seit den späten 1980er Jahren einen Platz beanspruchten (Güntner 2007). Die Europäische Kommission war eine wichtige Fürsprecherin der sozialen Stadtpolitik, scheiterte aber 1992 mit dem Versuch, eine stadtpolitische Kompetenz vertraglich zu verankern. Stattdessen wurden in der Regionalpolitik entsprechende Initiativen lanciert. Die *städtischen Pilotprojekte* (ab 1989) und *URBAN* (1994–2000, 2000–2006) leisteten Pionierarbeit und etablierten die Idee der quartiersbezogenen Förderung als *Acquis Urbain* in der Strukturpolitik. Diese Programme ermöglichten vielen Städten, mit dem integrierten Steuerungsansatz zu experimentieren und wurden für alle nationalen Initiativen in diesem Bereich seither eine wichtige Referenz, explizit auch für das deutsche Bund-Länder-Programm *Soziale Stadt*. Die wesentlichen Elemente der *URBAN*-Initiativen waren ein integriertes und gebietsbezogenes Entwicklungskonzept sowie die partnerschaftliche Beteiligung unter Einbindung von lokalen Akteuren und Bewohnern (ebd.: 81 ff.).

Die Mittelausstattung in den einzelnen Ländern lässt sich nur schwer systematisch vergleichen. So setzte *Großbritannien* für den Neighbourhood Renewal Fund zwischen 2001 und 2008 circa drei Milliarden Pfund für 88 Fördergebiete ein (Communities and Local Government 2010: 9). Das Fördervolumen für das Programm *New Deal for Communities* (NDC) betrug etwa 50 Millionen Pfund pro Fördergebiet für zehn Jahre (Lawless 2011: 56). Im Vergleich dazu lagen die Fördervolumina des bundesdeutschen Programms

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

Soziale Stadt 1999–2007 bei etwa zwei Milliarden Euro (Bund, Länder und Gemeinden), davon 699,511 Millionen Euro Bundesmittel (BMVBS 2008: Statusbericht, S.12 f.). Der jährlich neu zu verhandelnde Bundesanteil für das Programm *Soziale Stadt* betrug in seiner Hochphase 2009 105 Millionen Euro, wurde danach jedoch deutlich reduziert und betrug 2012 noch 40 Millionen Euro. Von 1999 bis 2012 wurden 607 Gebiete in 376 Gemeinden gefördert.

Tabelle 1: Bundesförderung Programm Soziale Stadt

Jahr	Bundesanteil Programm Soziale Stadt (in Mio. Euro)[1]
1999	51,1
2000	51,1
2001	76,7
2002	76,7
2003	80,0
2004	72,5
2005	71,4
2006	110,4
2007	105,0
2008	90,0
2009	105,0
2010	94,9
2011	28,5
2012	40,0

Quelle: Verwaltungsvereinbarungen zur Städtebauförderung 1999 bis 2012.

1 Der Bundesanteil entspricht grundsätzlich einem Drittel der förderfähigen Kosten, vgl. VV 2011 Art.2 (1). Die signifikante Erhöhung der Mittel ab 2006 geht auf die Einführung sog. Modellvorhaben zurück, mit denen sozial-integrative Projekte u. a. in den Bereichen Bildung, Freizeitgestaltung von Jugendlichen, lokale Ökonomie und Gesundheit gefördert wurden. Dieser Programmteil, der in Reaktion auf die Zwischenevaluierung des Programms eingeführt worden war, wurde mit der VV 2011 wieder gestrichen.

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

2. Merkmale der sozialen Stadtpolitik

Bei aller Verschiedenheit im Detail eint die neuen Ansätze eine gemeinsame Problemdeutung. Anlass für die Einführung war in allen Fällen eine komplexe, grundsätzlich vergleichbare Problemkonstellation: Auswirkungen der Deindustrialisierung, Desintegrationstendenzen (Wahlerfolge rechter Parteien; Jugendkrawalle) und zunehmende residentielle Segregation in den Kernstädten. Vor allem der unmittelbare politische Problemdruck erklärt die Reihenfolge des Auftretens der Programme. Die zur Legitimation der Intervention herangezogenen sozialwissenschaftlichen Erklärungen reflektierten dabei die Komplexität der Probleme und griffen entsprechend auf mehrdimensionale Konzepte wie Ausgrenzung und Ausschließung sowie soziale Inklusion, sozialen Zusammenhalt und soziales Kapital zurück. Die Politik übernahm die Prämisse der Argumentation, dass die komplexe Verursachung von lokalen Problemen politisch nicht allein sektoral und lokal gelöst werden könne und ein neuer, integrierter Politiktypus dafür zu schaffen sei, der die Grenzen von Fachpolitiken und Verwaltungsebenen überschreitet.

Dieser Problemsicht konnten sich Parteien verschiedener Couleur anschließen. Zwar haben rechte und linke politische Parteien bei den Programmansätzen jeweils deutlich unterschiedliche Akzente gesetzt, dennoch übernahmen Bürgermeister wie auch die nationalen Regierungen und Europarlamentarier die Prämisse der sozialwissenschaftlichen Analysen. Sie begründeten unisono über alle Parteibindungen hinweg die Forderung nach den neuen Programmen damit, dass es sich um mehr als ein lokales Problem handele. Im föderalen Deutschland waren die von Strukturwandel und städtischen Problemen besonders betroffenen Bundesländer Vorreiter. Über die Arbeitsgemeinschaft der fachlich zuständigen Länderministerien (ARGEBAU) drängten sie auf Anerkennung des nationalen Rangs der Aufgabe, als die Bundesregierung noch die Existenz von Armut und sozialer Ausgrenzung in Abrede stellte. Darüber hinaus lässt sich jedoch kein durchgängiges Muster feststellen, welche Partei auf welcher Regierungsebene und mit Durchgriff auf welche Ressorts mit welchen Zielformulierungen die Initiative ergriff.

Die Ambition der politischen Initiativen brachte Tony Blair auf den Punkt: Niemand solle aufgrund seines oder ihres Wohnorts benachteiligt werden (Blair 2001: 5). Insgesamt blieben die Zielformulierungen jedoch recht vage. Die Anzeichen von Aktionismus können die neuen, sämtlich als zeitlich befristete Interventionen angelegten Programmansätze bis heute europaweit kaum verbergen.

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

Die inhaltliche Unterbestimmtheit verband sich allerdings mit einem sehr hohen Anspruch: Mittels der Programme sollten nicht nur die Quartiere aufgewertet und die Lebensbedingungen ihrer Bewohner und Bewohnerinnen verbessert werden, sie sollten zugleich auch den Politikstil, die lokale Governance, reformieren (vgl. Alisch 2002). In Deutschland brachte das Deutsche Institut für Urbanistik dies auf die Formel: »Stadterneuerungspolitik als Stadtpolitikerneuerung« (Franke u. a. 2000). In Großbritannien wurden im Zuge des *new localism* seit den frühen 1990er Jahren unter John Mayor und dann unter Tony Blairs New Labour *local partnerships* zum zentralen Instrument der Politikgestaltung, um den sichtlich gescheiterten paternalistischen top-down-Ansatz früherer Versionen der Stadtpolitik abzulösen. So war es ein Aspekt der angestrebten Politikerneuerung, Fachverwaltungen zu integriertem oder koordiniertem Handeln zu bringen. Dieser Anspruch blieb jedoch oft uneingelöst. In den Niederlanden kritisierten etwa Aalbers und van Beckhoven das Adjektiv »integriert« als »Policy-Buzzword«, das in der Praxis nicht eingelöst würde (Aalbers/van Beckhoven 2010: 450).

Ungeachtet der Probleme in der Umsetzung beförderten die Programme in europäischen Planungsdiskursen und Forschungen Begrifflichkeiten, die inzwischen als Goldstandards aufgeklärter Stadtpolitik gelten. Sie wurden über die Jahre variantenreich ausdifferenziert, modifiziert, reformuliert und sind alle mit entsprechenden englischen Schlagworten, mit dem Präfix »Multi« versehen worden; spätestens seit sich die zuständigen Fachminister der EU-Mitgliedstaaten 2007 auf die »Leipzig Charta zur Stadtentwicklung« einigten, bilden sie die Grundlage einer ›neuen Orthodoxie‹ (Walther 2008):

- *multi-targeted* wegen ihrer mehrfachen Zielsetzungen (zugleich Gebiets-, Sozial- und Institutionenpolitik),
- *multi-actored* wegen ihres Fokus auf Partnerschaften,
- *multi-layered* wegen der verteilten Aufgaben auf mehreren Ebenen des politisch-administrativen Systems (Mehrebenenpolitik),
- *multi-sectoral* wegen ihrer horizontalen Integration der Fachplanungen (Querschnittspolitik).

Zusammen genommen beschreiben diese Merkmale einen außerordentlich anspruchsvollen, aber aus zwei Gründen überbestimmten Handlungsrahmen:

Erstens stehen hierarchische und horizontale Handlungskoordination in einem äußerst spannungsvollen, wenn nicht sogar widersprüchlichen Verhältnis. Sie verbinden das klassische, hierarchische Steuerungs-Handeln von

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

Akteuren in demokratisch legitimierten Instanzen (unter klarer Trennung von Subjekt und Objekt des Handelns) mit dem Geflecht von Institutionen, eigenen Strukturen und Regeln anderer Akteure vor Ort (wo Subjekte und Objekte des Handelns nicht immer klar geschieden sind).

Zweitens sind sie Experimentierfeld für neue Politikmodelle. Die Programme sind zum Teil die testende und tastende Umsetzung neuer Steuerungsinstrumente jenseits der gewohnten Gegensätze von Markt und Staatsorientierung und bedienen Modernisierungs- wie Aktivierungsdiskurse; entsprechende Suchbewegungen in den einzelnen Ländern verdeutlichen, dass es noch keine Erfahrungswerte hinsichtlich Laufdauer (unbestimmt in Deutschland, bestimmt in Dänemark), Zugriff und Steuermöglichkeiten der Nationalregierung und Instrumentierung gibt.

Als Testfeld für den » aktivierenden Staat« waren die Programme zuweilen gesellschaftspolitisch äußerst stark aufgeladen und demonstrativ mit Vorstellungen befrachtet, die gerade in städtischen Problemgebieten kaum zu halten waren und zu einer Art *trial-and-error*-Mentalität führten. So fiel der Höhepunkt der sozialen Stadtpolitik Ende der 1990er, Anfang der frühen 2000er Jahren mit den politischen Leitbildern des » dritten Wegs« und des »aktivierenden Staats« zusammen, die von den sozialdemokratisch geführten Regierungen in Großbritannien (1997–2010, Tony Blair), Dänemark (1993–2001, Poul Nyrup Rasmussen), Deutschland (1998–2005, Gerhard Schröder) und in den Niederlanden (1994–2002, Wim Kok) vorangetrieben wurden. Sozialstaatliche Standards sollten nicht mehr als Schutzrechte oder Leistungen einzufordern sein, sondern die Bürger sollen ihre Erwartungen an den Staat und ihr Verhalten praktisch ändern. Diese Verschiebung wurde von Lessenich (2008) treffend als » Neuerfindung des Sozialen« beschrieben.

Parallel zum Umbau der Wohlfahrtsstaaten vollzog sich auch in der Stadterneuerungspolitik ein Paradigmenwechsel: Während die klassische Städtebauförderung einst Investitionsdruck unterstellte und im besonderen Städtebaurecht Schutzbestimmungen formulierte, wie die sozialen Verhältnisse in den Quartieren *gegen* Investitionsdruck und Verdrängung zu schützen waren, sollte nun Beteiligung als Aktivierung *für* Projekte gefördert werden, die sonst gar nicht erst entstehen würden. Den Förderprogrammen wurden dabei hohe Beweislasten aufgebürdet. Sie sollten unter anderem demonstrieren, wie das Verhältnis BürgerIn/Staat sich im Sinne eines »aktivierenden Staates« ausgerechnet in den Quartieren ändern könne, die dazu die ungünstigsten Bedingungen aufwiesen (hierzu kritisch: Rose 2000; Michel 2005).

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

In der Praxis haben sich einige » Bausteine« herausgebildet, die allen Programmen gemein sind (vgl. Güntner 2007). Dazu zählen:

- Die Zusammenarbeit von verschiedenen politischen Ebenen und weiteren Akteuren (*Partnerschaften*) – über Verträge und Vereinbarungen werden Ressourcen gebündelt, um die Interventionen zu finanzieren;
- der Gebietsbezug (*Förderkulisse*) – die Förderprogramme beziehen sich nicht auf ganze Städte, sondern auf geographisch abgesteckte Teilräume, die über Problemanzeigen (mittels statistischer Indikatoren und/oder politischer Einschätzung) festgelegt werden;
- ein dezentrales Steuerungsmodell (*Quartiersmanagement*) – Verfahren werden vor Ort entschieden und unter Beteiligung der Bewohnerinnen und Bewohner sowie lokaler Initiativen und Organisationen durchgeführt;
- der integrierte, verschiedene Handlungsfelder abdeckende und verbindende Ansatz (*integrierte Handlungskonzepte*) – die Verfahren zielen drauf ab, städtebauliche Aufwertung mit sozialen, kulturellen Maßnahmen und der Förderung der lokalen Ökonomie zu verbinden;
- die *projektförmige* Umsetzung – typischerweise sind die Interventionen nicht nur räumlich, sondern auch zeitlich begrenzt; sie versuchen, Veränderungen vor allem durch die Förderung neuer Ideen und Kooperationen zu bewirken und fördern dies vornehmlich über Anschubfinanzierungen.

Im Detail finden sich durchaus Unterschiede in der Umsetzung. Sie betreffen Dauer, Höhe und Schwerpunktsetzung der Förderung sowie den Grad der Beteiligung. Solche Akzente sind sowohl den spezifischen Stadtstrukturen, Arbeitsmärkten, Migrationsmustern und sozialen Problemlagen in den jeweiligen Staaten zuzurechnen wie ihren institutionellen sozial-, bildungs- und wohnungspolitischen Architekturen und schließlich den Entwicklungspfaden, in denen die Programmentwicklung stattfand. So ist die investive Logik des Programms *Soziale Stadt* in Deutschland auf die verfassungsrechtliche Bindewirkung des Grundgesetzes (§ 104b, Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen) bei der Städtebauförderung zurückzuführen, während etwa in Großbritannien eine ganze Reihe an sozial-, bildungs- und arbeitsmarktpolitischen Initiativen ins Leben gerufen wurde, die vor Ort gebündelt werden sollten (Social Exclusion Unit 2001). Die französischen Stadtverträge wiederum sind im Kern eine nach wie vor wohnungspolitisch dominierte Reaktion auf die spezifischen Probleme in den Großwohnsiedlungen, bei denen zunehmend der Abriss in den Mittelpunkt rückte (Bon-

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

neville 2005). In den Niederlanden schließlich zielte der Grotestedenbeleid zunächst in einem umfassenden Sinne darauf, den Handlungsspielraum der Kommunen zu erweitern und wurde dann zunehmend darauf fokussiert, der ethnischen Segregation in den Städten entgegenzuwirken (Musterd/Ostendorf 2008).

3. Soziale Stadtpolitik und Stadtsoziologie

Die Stadtsoziologie war und ist eine enge Begleiterin der sozialen Stadtpolitik. Schon frühzeitig haben sich einige Autorinnen und Autoren nicht allein auf Analysen der neuen Erscheinungsformen sozialer Ungleichheit in den Städten beschränkt, sondern auch eine sozial verantwortlichere Stadtpolitik gefordert.[2] Viele haben seit den späten 1980er Jahren mit Theorien und Analysen zu den Ursachen und Formen sozialräumlicher Spaltungen in US-amerikanischen und europäischen Städten früh den Weg gebahnt, indem sie politische Antworten auf die »Spaltung der Städte« einforderten. Hartmut Häußermann und Walter Siebel (1987) machten dies zum Kernbestandteil ihrer Analysen zur »neue[n] Urbanität«.

Dass diese Arbeiten erst spät(er) wahrgenommen und zuweilen der Politik lediglich im Nachhinein Begründungen lieferten, steht auf einem anderen Blatt. In Deutschland hat Hartmut Häußermann in Zusammenarbeit mit Andreas Kapphan für Berlin nicht nur den empirischen Nachweis für sozialräumliche Ungleichheiten erbracht, sondern war auch an der Umsetzung in das Landesprogramm beteiligt; namentlich die Institution des Quartiersmanagements trägt seine Handschrift.

Die soziologische Stadtforschung begleitete dann auch die Umsetzung der Programme (vgl. zum Beispiel die Beiträge in Walther/Mensch 2004). Dabei stand zunächst die Frage im Raum, ob die quartiersbezogenen Ansätze überhaupt an den Ursachen von Armut – etwa der Erwerbslosigkeit – etwas ändern könnten. Für Frankreich wurde konstatiert, dass es schlicht »einfa-

2 Autorinnen und Autoren wie Hartmut Häußermann und Walter Siebel, Martin Kronauer, Jens Dangschat, Monika Alisch, Walter Hanesch und Margit Mayer in Deutschland, Jan Vranken (Belgien), Peter Marcuse und John Mollenkopf (USA), Anne Power und Patsy Healey (Großbritannien), Ronald van Kempen, Sako Musterd, Frank Moulaerd und Wim Ostendorf (Niederlande), um nur einige zu nennen.

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

cher« erschien, in den Quartieren anzusetzen als an den gesamtgesellschaftlichen Strukturen (Glasze/Weber 2010: 462). Statt Armut, so die Kritik in Deutschland, würden allenfalls ihre Symptome, nicht aber ihre Ursachen bekämpft. Soziale Stadtpolitik erschien als Feigenblatt, das die sozialen Folgen einer neoliberalen, auf ökonomisches Wachstum orientierten Stadtpolitik lediglich notdürftig abdecke (Alisch 2002; Mayer 2003; generell: Moulaert 2000). Die im deutschen Programm anfänglich weit ausgreifenden Zielformulierungen forderten diesen weitreichenden Maßstab der Kritik gerade heraus (für das Bund-Länder-Gemeindenprogramm z. B. Döhne/Walter 1999).

In den folgenden Jahren entwickelte sich in Interaktion mit der Politik dann ein Feld konstruktiv-kritischer, wissenschaftlicher Begleitung, das auch dazu beitrug, die Programmziele zu korrigieren und zu schärfen. Für das Programm *Soziale Stadt* war etwa die von Hartmut Häußermann angeleitete Zwischenevaluation (IfS 2004) ein wichtiger Meilenstein. Infolge dieser Studie wurde das Instrumentarium für einige Jahre um sogenannte *Modellvorhaben* erweitert, um in den bis dato kaum erreichten Handlungsfeldern Aktivitäten zu fördern. Dies betraf vor allem bildungs- und jugendpolitische Initiativen, lokale Wirtschaftsförderung, beschäftigungspolitische Maßnahmen; eine wichtige Zielgruppe bildeten dabei Bewohnerinnen und Bewohner mit Migrationshintergrund (vgl. BMVBS 2008: 14).

Die Zwischenevaluation hatte einen formativen Charakter, indem sie dem Programm nachträglich eine Theorie, die sogenannte *Kontexttheorie*, an die Seite stellte und aus ihr den Wirkungsbereich der Maßnahmen ableitete, nämlich die negativen Quartierseffekte in den Fördergebieten – zusätzliche, verstärkende Effekte, die durch das Leben in diesen Quartieren entstehen (»Eine hohe Arbeitslosigkeit wirkt ansteckend«, IfS 2004: 36) – zu mildern: »Wenn die Situation verändert werden soll, muss der Kontext verändert werden: durch eine Veränderung des Erscheinungsbildes eines Quartiers und der sozialen Situation bzw. des ›Milieus‹.« (IfS 2004: 36)

Die *Kontexttheorie* verbindet die soziale Stadtpolitik mit einer zentralen Kontroverse der Stadtforschung um die Frage, inwiefern sich die Wohnumgebung auf die Lebenschancen der Bewohnerinnen und Bewohner auswirkt. Ob und welche benachteiligenden Effekte Quartiere haben können, ist international umstritten. In einer deutschen Auswertung von zwölf Studien zu Quartierseffekten aus Deutschland, Großbritannien, den Niederlanden und den USA kommt Anne Volkmann zu der vorläufigen Einschätzung, »dass ein eindeutiger empirischer Nachweis von negativen Quartierseffek-

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

ten […] nicht erbracht werden kann« (Volkmann 2012: 78). Die verschiedenen Ansichten spiegeln sich auch in der Bewertung der quartiersbezogenen Politikprogramme in England. Cheshire etwa schätzt personenbezogene Armutsbekämpfungsprogramme als deutlich effektiver ein als die erhofften »positiven Externalitäten« einer sozial gemischteren Bewohnerschaft: »Forcing neighbourhoods to be mixed in social and economic terms is, therefore, mainly treating the symptoms of inequality and not the causes. It may make decent people feel better but it does not address the problem.« (Cheshire 2009: 28)

Inzwischen liegen aus der kritischen Begleitung der Programme auch erste Bilanzierungen vor. Vor allem die *National Strategy for Neighbourhood Renewal* (NSNR) war mit einer intensiven Begleitforschung ausgestattet. Sie betrachtet den Zeitraum 2001–2007, in dem generell ein günstiges wirtschaftliches Klima Großbritanniens die Entwicklungen in den Städten positiv beeinflusste. Die Ergebnisse sind, der komplexen Konstellation von Wirkungsfaktoren entsprechend, gemischt und in der Bewertung zurückhaltend. Für die Bereiche Arbeitslosigkeit, Bildung und Wohnqualität werden positive Entwicklungen in den Programmgebieten ausgemacht, die in einem unmittelbaren Zusammenhang zur Förderung stehen, für Gesundheit und Sicherheit konnte keine entsprechende Aussage getroffen werden. Diese pauschale Aussage wird allerdings dahingehend relativiert, dass auf unterschiedliche Quartiers- und Bewohnertypen auch sehr unterschiedliche Ergebnisse zutrafen. Die zusammenfassende Einschätzung der Gutachter lautet dennoch: »Without NSNR, conditions in deprived areas would be worse […]. NSNR can thus be said to have made a significant contribution in helping to lay the foundations for positive change in the most deprived areas.« (CLG 2010: 109)

Zu den Faktoren für Erfolg oder Misserfolg der Maßnahmen zählen die Beteiligung der Bewohner/innen und die Zusammenarbeit der Akteure vor Ort, aber auch Kontextfaktoren wie der lokale Arbeits- und Wohnungsmarkt. Am Ende der Förderperiode setzte die Wohnungs- und Finanzmarktkrise ein, wenig später folgten ein Regierungswechsel und ein harter Sparkurs, der vor allem die Kommunen traf. Dass dadurch die Erfolge der Quartierspolitik gefährdet wurden und sich die sozialen Konflikte wieder verschärften, belegten nicht zuletzt die Ausschreitungen im Sommer 2011, die auch vor diesen Quartieren nicht Halt machten.

In Deutschland hat sich die Debatte nach einer Auseinandersetzung um die Programminhalte inzwischen auf die Frage der *Verstetigung* der sozia-

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

len Stadtpolitik verschoben und damit das zwischenzeitlich in den Hintergrund gerückte Problem der institutionellen Einbettung wieder aufgegriffen (Walther/Güntner 2011, Anders u. a. 2012). Anlass war nicht zuletzt eine drastische Kürzung der Bundesmittel im Jahr 2011 sowie eine inhaltliche Neuaufstellung, welche die oben genannten Modellvorhaben zur Förderung sozioökonomischer Maßnahmen nicht mehr vorsah (s. u.). Damit standen viele Vorhaben vor dem Aus. Als Protest wurde von Wohnungs- und Sozialverbänden, Städtetag sowie weiteren Akteuren ein bundesweites *Bündnis für eine Soziale Stadt* ins Leben gerufen.

4. Der Stand heute: Die Soziale Stadtpolitik vergeht?

Die symbolische Unterstützung der integrierten Quartierspolitik erreichte in Europa 2007 einen Höhepunkt, als die für Stadtentwicklung zuständigen Minister der EU-Mitgliedstaaten nach einem mehrjährigen Diskussionsprozess und Zwischenetappen die sog. *Leipzig Charta zur nachhaltigen Europäischen Stadt* verabschiedeten und die integrierte Stadtentwicklungspolitik sowie gebietsbezogene Maßnahmen für benachteiligte Stadtquartiere zum Modell erklärten. Folgt man den Beschlüssen der Ministerrunde, dann müssten die Goldstandards der sozialen Stadtpolitik auf die gesamte Stadtentwicklungspolitik ausstrahlen. Obgleich sie als aufgeklärte Prinzipien deutlich Spuren in der Planungspraxis hinterlassen haben, sind die Programme der sozialen Stadtentwicklung selbst jedoch seither im Zuge von Regierungswechseln europaweit finanziell beschnitten und zurückgefahren worden.

Überall wurde inzwischen der neue Programmansatz vor allem zum Spielball von Austeritätspolitik. In Großbritannien lief der *New Deal for Communities* 2010 nach zehn Jahren aus. Auf ihn folgte die Politik der *Big Society* – eine Mischung aus Haushaltskürzungen und Verantwortungsverlagerung auf die lokale Ebene (*Localism Bill*). In Deutschland strich die schwarz-gelbe Regierung die zwischenzeitlich eingeführten Modellvorhaben aus dem Programm und kürzte den Bundesanteil drastisch. In Dänemark war schon seit den frühen 2000er Jahren nach dem politischen Rechtsruck und der Auflösung des Stadtentwicklungsministeriums das Engagement deutlich zurückgefahren worden, wenngleich der integrierte Ansatz bis heute im Grundsatz unterstützt wird. Eine populistische Kursänderung hin zur Steuerung über

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

Zuzugssperren, die in der 2010 aufgelegten *Ghetto-Strategie* ihren Ausdruck fand, blieb in Ansätzen auch nach dem Regierungswechsel 2011 bestehen.

Die Probleme, auf die die Programme reagierten – das unterstreichen bisher alle Studien wie Regierungserklärungen – sind bislang keineswegs beseitigt. Im Gegenteil: Die soziale Spaltung nimmt EU-weit zu (OECD 2011) und wurde von der Finanzkrise radikal verschärft. Die Unruhen in Großbritannien im Sommer 2011, ein Beleg für die Persistenz der »demokratischen Labilität« (Voscherau 1994: 106), mit der schon seit den 1990er Jahren die Stadtpolitik begründet wurde, fanden in ehemaligen Fördergebieten ihren Ausgangspunkt.

Für die Programme der sozialen Stadtentwicklung bedeutet dies zweierlei: Sie haben es zum einen in den Jahren vor der Finanzkrise nicht vermocht, die Situation in den Fördergebieten nachhaltig zu stabilisieren oder gar zu verbessern. Zum anderen ist ihre institutionelle Verankerung nach wie vor prekär.

Als konstante Partnerin für die Städte und überzeugte Verfechterin einer nachhaltigen Förderung der Stadtentwicklung erweist sich derzeit die Europäische Kommission. Ihre konstante Haltung gilt insbesondere für den als *Acquis Urbain* betitelten integrierten und gebietsbezogenen Ansatz. Im fünften Kohäsionsbericht hat sie sich erneut deutlich für eine Wiederbelebung der Stadtpolitik ausgesprochen und dies in ihren Entwürfen für die kommende Strukturförderperiode mit entsprechenden Initiativen untermauert, insbesondere mit dem Bemühen, gebietsbezogene personen- und raumbezogene Instrumente (ESF und EFRE) stärker zu bündeln.

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass die Prinzipien der sozialen und integrierten Stadtpolitik vor allem symbolisch fortleben und breite Unterstützung finden. Dass die Förderprogramme dennoch immer schon finanziell mit äußerst geringen Mitteln ausgestattet und nun parallel dazu auch noch weiter zurückgefahren werden, war und bleibt ein Kontrapunkt, mit dem die Politik zumindest mittelfristig leben muss. Indessen zeigt sich ganz allmählich, dass das gebietsorientierte Verwaltungshandeln von den personenorientierten Schlüsselressorts der Sozial- und Bildungspolitik wahrgenommen und in Ansätzen auch aufgegriffen wird (Sozialraumorientierung der Jugendhilfe, offene Ganztagsschule), nicht zuletzt aus Gründen der Kosteneinsparung (vgl. Dahme/Wohlfahrt 2011). Gaben die Programme sozialer Stadtentwicklung also lediglich Stichworte und Bewährungsfeld für eine aufgeklärtere Stadtpolitik und Planungspraxis? Hat die Programmatik Soziale Stadtentwicklung damit ihre Schuldigkeit getan und darf gehen?

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

5. Ende einer Ära? Die Zukunft sozialer Stadtpolitik

In den letzten Jahrzehnten ist europaweit mit dem neuen Programmansatz sozialer Stadtpolitik experimentiert worden – mit Ausstrahlungswirkungen auf andere Bereiche der Stadtplanung und -politik. Das nahezu zeitgleiche Auf- und Abebben der Programme und die strukturgleichen Baupläne der sozialen Stadtpolitik legen es nahe, hinter dieser Parallelität ein Zeitgeist-Phänomen zu sehen. Makroskopisch betrachtet verstärkt sich der Eindruck einer Programmatik, die ihre Zeit hatte, aber dieser Epoche auch stark verhaftet bleibt. So war die neue soziale Stadtpolitik tatsächlich eng verbunden mit Reformdiskursen der 1990er und 2000er Jahre, dem » dritten Weg«, partnerschaftlichen Steuerungsmodellen, Stärkung der Zivilgesellschaft und dem Aktivierungsparadigma in der Sozial- und Beschäftigungspolitik. Sie spiegelte eine Aufbruchsstimmung nicht allein zur Verbesserung der Lebensqualität in den Quartieren, sondern auch und vor allem zum Erproben neuer, partizipativer Ansätze der Politikgestaltung. Diese Rolle hat sich erschöpft, die Probleme der Quartiere und ihre Ursachen sind nicht verschwunden. Die Finanzkrise markiert eine Zäsur dieser Ära und führt sowohl die labilen Grundlagen wie auch die begrenzte Reichweite dieser Politik vor Augen: Die Staatshaushalte sind überschuldet, während Armut und Ausgrenzung rasant zunehmen.

Die Leitbilder der Krisenbewältigung sprechen heute eine deutlich andere Sprache. Sie werden auch in veränderte Ansätze der Stadtpolitik münden. Wir gehen davon aus, dass sich in den marginalisierten Quartieren vieler Städte bis auf weiteres die Abwärtsspirale weiter drehen und sogar neuen Schwung bekommen wird. Vor allem wird auch die Spaltung zwischen den Städten und Regionen Europas rasch zunehmen und den allseits geforderten *territorialen Zusammenhalt* gefährden.

Wir halten es daher für sehr wahrscheinlich, dass in Zukunft neue Förderprogramme aufgelegt werden. Die europäische Kommission schickt sich an, diese auf den Weg zu bringen. Auch werden sie sich weiterhin in den erprobten Ansätzen um die Beteiligung und Aktivierung der Bewohnerinnen und Bewohner bemühen. Allerdings stellt sich die Frage, ob für sie auf struktureller Ebene hierfür überhaupt die Möglichkeiten der Teilhabe geschaffen werden können und sie in der Lage sind, in einem würdevollen Leben über die Runden zu kommen. Insofern muss sich die Stadtpolitik darauf konzentrieren, die *Daseinsvorsorge* zu gewährleisten, das heißt einen Mindeststandard an Wohnversorgung, Bildung und Beschäftigung abzusi-

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

chern, ansonsten können diese Aufrufe bald zynisch anmuten. Gebietsbezogene Ansätze, wie in den letzten Jahrzehnten entwickelt, können nationale und kommunale Sozialpolitik und Daseinsvorsorge nicht ersetzen. Sie sind auf ein Fundament der sozialen Sicherung sowie Maßnahmen der sozialen Eingliederung angewiesen, die dann in gebietsbezogenen Ansätzen gebündelt werden können.

Veränderte Ansätze werden auch den zentralen Anspruch der Programmatik sozialer Stadtentwicklung nicht aufgeben können, integrierte Politik zu fördern. Von Politikintegration aber war auch das deutsche Programm weit entfernt (ausführlicher: Walther/Güntner 2007a und 2007b): Dazu wäre erstens ein von allen Ressorts geteilter Interpretationsrahmen zwischen räumlicher und sozialer Politik notwendig. Zweitens müsste der räumliche Tunnelblick überwunden werden, der die Maßnahmen der Sozialen Stadt bisher häufig kennzeichnet (Häußermann 2002): Eine gesamtstädtische Strategie zur Bekämpfung sozialer Ausgrenzung würde im Unterschied zur bisherigen Quartierspolitik die Fachpolitiken diesem Ziel verpflichten.[3] Drittens könnte das bisherige Quartiersmanagement zu lokalen Partnerschaften werden. Schließlich sollte ein *Lernendes Programm* wie die *Soziale Stadt* zu einer *Lernenden Politik* werden. Eine fachpolitikübergreifende Kommission oder Sachverständigengruppe und ein in den Medien geführter öffentlicher Diskurs würden erlauben, auch solche Politik-Perspektiven einfließen zu lassen, die *nicht* quartiersbezogen sind und sie in einen produktiven Dialog mit raumbezogenen Ansätzen zu bringen. Unter solchen Bedingungen könnte das Potential sozialer Stadtpolitik wirksamer ausgeschöpft werden als bisher.

Bei aller Unterschiedlichkeit waren die Programme der sozialen Stadtpolitik seit den 1990er Jahren lediglich als Zusatzangebote konzipiert, als *add-on* für besondere Problemlagen. Sie haben ausgeblendet oder überspielt, dass es auch die Mechanismen der parallel laufenden sozialstaatlichen Umbauprozesse sind, die hinter den Problemen in den Quartieren liegen. Evaluierungen und kritische Programmbegleitungen haben dies regelmäßig unterstrichen, auch die sozialen Nebenwirkungen des aktivierenden Staatsmodells sind dokumentiert. Die zentrale Forderung an die Weiterentwicklung der sozialen Stadtpolitik lautet damit, dass sie über solche komplementären Programme hinausgehen muss, um wirksam und gestaltend zu sein.

3 Das könnte – ähnlich dem Mainstreaming in der Quartierspolitik in Großbritannien – durch eine Budgetierung der sozialen Infrastruktur nach ihrem Beitrag zur sozialen und systemischen Integration der jeweiligen Zielgruppe geschehen.

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

Literatur

Anders, Sascha/Güntner, Simon/Kreutz, Stephan/Krüger, Thomas/Röhr, Laura/Stotz, Patrick (2012), *Sicherung tragfähiger Strukturen für die Quartiersentwicklung im Programm Soziale Stadt*, Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung Schriftenreihe Forschungen 153, Berlin.

Aalbers, Manuel/van Beckhoven, Ellen (2010), The Integrated Approach in Neighbourhood Renewal – More Than Just a Philosophy?, *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, Bd 101, H.4, S. 449–461.

Alisch, Monika (2002), *Soziale Stadtentwicklung – Widersprüche, Kausalitäten und Lösungen*, Opladen.

Atkinson, Rob (2000), Combating Social Exclusion in Europe – The New Urban Policy Challenge, *Urban Studies*, Bd.37, Nr. 5–6, S. 1037–1055.

Blair, Tony (2001), Foreword by the Prime Minister, in: Social Exclusion Unit (ed.), *A new Commitment to Neighbourhood Renewal*, London, S. 5.

BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2008), *Statusbericht zum Programm Soziale Stadt*, Berlin.

Bonneville, Marc (2005), The Ambiguity of Urban Renewal in France – Between Continuity and Rupture, *Journal of Housing and the Built Environment,* H. 20/2005, S. 229–242.

Cheshire, Paul (2009), Policies for Mixed Communities: Faith-based Displacement Activity?, *International Regional Science Review* 32 (3), S. 343–375.

CLG – Communities and Local Government (2010), *Evaluation of the National Strategy for Neighbourhood Renewal* – final report, London.

Dahme, Heinz-Jürgen/Wohlfahrt, Norbert (2011), Sozialraumorientierung in der kommunalen Sozialverwaltung – Das Gemeinwesen als Bezugspunkt einer neuen Steuerung sozialer Arbeit, in: Walter Hanesch (Hg.), *Die Zukunft der »Sozialen Stadt«*, Wiesbaden, S. 203–218.

Dangschat, Jens (1995), »Stadt« als Ort und als Ursache von Armut und sozialer Ausgrenzung, *Aus Politik und Zeitgeschichte,* Bd. 31–32, S. 50–62.

Döhne, Hans-Jochen/Walter, Kurt (1999), Aufgaben und Chancen einer neuen Stadtentwicklungspolitik, *Bundesbaublatt* 48 (1999), Nr. 5, S. 24 ff.

Flora, Peter (1986), Introduction, in: Ders. (Hg.), *Growth to Limits*, vol. 1, Berlin/New York, S. XI–XXXVI.

Franke, Thomas/Löhr, Rolf-Peter/Sander, Robert (2000), Soziale Stadt – Stadterneuerungspolitik als Stadtpolitikerneuerung, *Archiv für Kommunalwissenschaften*, Jg. 39, Band 2, S. 243–268.

Froessler, Rolf (1994), *Stadtviertel in der Krise*, Dortmund.

Goebel, Jan/Gornig, Martin/Häußermann, Hartmut (2010), Polarisierung der Einkommen: Die Mittelschicht verliert, *Wochenbericht des DIW Berlin*, Jg. 77, H. 24, S. 2–8.

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

Glasze, Georg/Weber, Florian (2010), Drei Jahrzehnte area-basierte Stadtpolitik in Frankreich: Die Bearbeitung gesellschaftlicher Probleme mittels raumorientierter Ansätze?, *Raumforschung und Raumordnung*, Jg. 68, S. 459–470.

Güntner, Simon (2007), *Soziale Stadtpolitik – Institutionen, Netzwerke und Diskurse in der Politikgestaltung*, Bielefeld.

Güntner, Simon (2011), Interkulturalität als Standortfaktor – Ambivalenzen einer (inter)kulturinstrumentalisierenden Stadtpolitik, in: Thomas Ernst/Dieter Heimböckel (Hg.), *Verortungen der Interkulturalität – Die Europäischen Kulturhauptstädte Luxemburg und die Großregion (2007), das Ruhrgebiet (2010) und Istanbul (2010)*, Bielefeld, S. 39–57.

Güntner, Simon/Walther, Uwe-Jens (2011), Zurück auf Los? Das Programm Soziale Stadt in seinem zweiten Jahrzehnt, *vhw Forum Stadtentwicklung* 1/2011, S. 15–19.

Häußermann, Hartmut (2002), Global, lokal, sozial – Von der Unteilbarkeit der Stadt, in: Uwe-Jens Walther (Hg.), *Soziale Stadt – Zwischenbilanzen. Ein Programm auf dem Weg zur sozialen Stadt?*, Opladen, S. 71–84.

Häußermann, Hartmut/Läpple, Dieter/Siebel, Walter (2008), *Stadtpolitik*, Frankfurt/M.

Häußermann, Hartmut/Siebel, Walter (1987), *Neue Urbanität*, Frankfurt/M.

Hall, Tim/Hubbard, Phil (Hg.) (1998), *The Entrepreneurial City*, Chichester/New York.

Harvey, David (1989), From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation of Urban Governance in Late Capitalism, *Geografiska Annaler,* vol. 71, no.1, S. 3–17.

Hess, Henner/Mechler, Achim (1973), *Ghetto ohne Mauern – Ein Bericht aus der Unterschicht*, Frankfurt/M.

IfS – Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik (2004), Zwischenevaluierung des Bund-Länder-Programms »Förderung von Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf – Die soziale Stadt« – Endbericht, Berlin.

Krämer-Badoni, Thomas (1999), Die Stadtsoziologie am Ende der 1990er Jahre, Soziologische Revue, Jg. 22, S. 413–422.

Kronawitter, Georg (Hg.) (1994), *Rettet unsere Städte jetzt! Das Manifest der Oberbürgermeister*, Düsseldorf/Wien/New York/Moskau.

Lawless, Paul (2011), Big Society and Community – Lessons from the 1998–2011 New Deal for Communities Programme in England, *People, Place and Policy Online* 5/2, S. 55–64.

Lessenich, Stephan (2008), *Die Neuerfindung des Sozialen – Der Sozialstaat im flexiblen Kapitalismus*, Bielefeld.

Le Galès, Patrick (2002), *European Cities – Social Conflicts and Governance*, Oxford.

Le Galès, Patrick (2005), Elusive Urban Policies in Europe, in: Yuri Kazepov (Hg.), *Cities of Europe – Changing Contexts,Local Arrangements and the Challenge to Urban Cohesion*, Oxford, S. 235–254.

Mayer, Margit (2003), Das Potenzial des Regulationsansatzes für die Analyse städtischer Entwicklungen am Beispiel territorialer Anti-Armutspolitik, in: Ulrich

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

Brand/Werner Raza (Hg.), *Fit für den Postfordismus? Theoretisch-politische Perspektiven des Regulationsansatzes*, Münster, S. 265–280.

McLennan, Duncan (2002), Changing Neighbourhood Regeneration in Britain, in: Uwe-Jens Walther (Hg.), *Soziale Stadt – Zwischenbilanzen. Ein Programm auf dem Weg zur Sozialen Stadt?*, Opladen, S. 229–249.

Michel, Boris (2005), *Stadt und Gouvernementalität*, Münster.

Moulaert, Frank (2000), *Globalization and Integrated Area Development in European Cities*, Oxford.

Musterd, Sako/Ostendorf, Wim (2008), Integrated Urban Renewal in The Netherlands – a Critical Appraisal, *Urban Research and Practice,* Bd 1, Nr.1, S. 78–92.

OECD (2011), *Divided We Stand – Why Inequality Keeps Rising*, Paris.

Rose, Nikolas (2000), Community, Citizenship, and the Third Way, *American Behavioral Scientist*, H.43/2000, S. 1395–1411.

Social Exclusion Unit (2001), *A New Commitment to Neighbourhood Renewal – National Strategy Action Plan*, London.

Uitermark, Justus (2003), ›Social Mixing‹ and the Management of Disadvantaged Neighbourhoods – The Dutch Policy of Urban Restructuring Revisited, *Urban Studies,* Bd. 40, Nr. 3, S. 531–549.

Van der Laan, Eberhard(2009), De uitwerking van de decentralisatie van het stedenbeleid, Brief des Ministers, Den Haag, *Grotestedenbeleid*, Zugriff am 9.8.2012, http://grotestedenbeleid.nl

Volkmann, Anne (2012), *Quartierseffekte in der Stadtforschung und in der sozialen Stadtpolitik,* Berlin.

Voscherau, Henning (1994), Die Großstadt als sozialer Brennpunkt – am Beispiel Hamburg, in: Georg Kronawitter (Hg.), *Rettet unsere Städte jetzt! Das Manifest der Oberbürgermeister,* Düsseldorf/Wien/New York/Moskau, S. 77–106.

Walther, Uwe-Jens (Hg.) (2002), *Soziale Stadt – Zwischenbilanzen. Ein Programm auf dem Weg zur sozialen Stadt?*, Opladen.

Walther, Uwe-Jens/Mensch, Kerstin (Hg.) (2004), *Armut und Ausgrenzung in der sozialen Stadt. Konzepte und Rezepte auf dem Prüfstand*, Schader Stiftung, Darmstadt.

Walther, Uwe-Jens/Güntner, Simon (2007a), Vom lernenden Programm zur lernenden Politik? Stand und Perspektiven sozialer Stadtpolitik in Deutschland, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.), *Soziale Stadtpolitik – Eine Zukunftsaufgabe*, Informationen zur Raumentwicklung H. 6/2007, S. 349–362.

Walther, Uwe-Jens/Güntner, Simon (2007b), Soziale Stadtpolitik in Deutschland – Das Programm »Soziale Stadt«, in: Detlef Baum (Hg.), *Die Stadt in der Sozialen Arbeit – Ein Handbuch für soziale und planende Berufe*, Wiesbaden, S. 389–400.

Walther, Uwe-Jens (2008), Integrated Area Based Approaches in Neighbourhood Regeneration – The European Experience, in: Wendelin Strubelt/Grzegorz Gorzelak (Hg.), *City and Region*, Opladen/Farmington Hills, S. 346–357.

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

Stadtteilpolitik: Lehren aus den USA

John Mollenkopf

1. Einleitung

Zum Ende seines Lebens widmete sich Hartmut Häußermann der Gegenüberstellung von politischen Initiativen auf Stadtteilebene, die in Deutschland, Frankreich, Großbritannien und den USA unternommen wurden, um die negativen Folgen des Lebens in innerstädtischen Gebieten mit einer hohen Konzentration von Armut und anderen Formen der Benachteiligung zu überwinden. Er interessierte sich dafür, wie die intellektuelle und politische Geschichte der verschiedenen Länder zu bestimmten Politikansätzen führte, welche Ansätze erfolgreich waren, welche nicht und welche praktischen Lehren daraus zu ziehen seien, und was diese Befunde über die Gültigkeit der meist auf amerikanische Erfahrungen gegründeten Annahmen zu Nachbarschaftseffekten aussagten, die in die verschiedenen nationalen Formen politischer Intervention eingebettet sind. Letztendlich wollte er wissen, ob wir wirksame Strategien entwerfen könnten, die tatsächlich die Lebensperspektive armer Menschen in benachteiligten städtischen Quartieren verbessern würden. Es ist traurig, dass er dieses Projekt nicht abschließen konnte, das seine Leser und Freunde sicherlich um wichtige Erkenntnisse bereichert hätte, aber er hat bereits viele Schritte in seinem Forschungsprogramm zurückgelegt.

Es war mir eine große Freude, Hartmut bei einem dieser Schritte behilflich zu sein – als es darum ging, die Quartiere mit hohen Armutsraten in New York zu erkunden, aus denen die Teilnehmer des »Moving to Opportunity«-Programms (MTO) rekrutiert worden waren, sowie die sozial stärker gemischten Quartiere, in die sie umzogen. MTO war ein von unserem nationalen Ministerium für Wohnungswesen finanziertes soziales Experiment, um es repräsentativen Gruppen von Bewohnern armer Innenstadtquartiere in fünf Metropolregionen zu ermöglichen, ihr Wohnumfeld zu verbessern, und sie mit einer Kontrollgruppe ihrer Nachbarn zu vergle-

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

chen, die keine solche Mobilitätsunterstützung erhalten hatten (Häußermann/Kronauer 2012). Was sagen uns die Einsichten über quartiersbezogene Programme zur Armutsbekämpfung in den USA über Ähnlichkeiten und Unterschiede zu denen in Europa, wie etwa dem Programm »Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Die Soziale Stadt« in Berlin? Vor allem aber, was lehrt uns die US-amerikanische Erfahrung darüber, wie weit eine Kombination von Förderung der räumlichen Mobilität armer Menschen aus Quartieren mit konzentrierter Armut heraus und von Förderung der Mobilität wohlhabenderer Menschen und von Investitionen in diese Quartiere hinein negative Nachbarschaftseffekte tatsächlich verringern und die Lebenschancen benachteiligter Stadtbewohnerinnen und Stadtbewohner verbessern kann?

Auf diese Fragen werde ich in den Schlussfolgerungen vorläufige Antworten geben. Zuvor ist es allerdings notwendig, den historischen Kontext darzulegen, in dem sich die städtischen Armutsbekämpfungsprogramme in den USA entwickelten, sowie die zentrale Rolle, die Orte und Nachbarschaften in ihnen spielten. MTO war nur ein kleiner Teil dieser Geschichte, und in der Tat keiner, der jemals die nationale Stadtpolitik insgesamt angeregt hätte. Zwar ist meine Interpretation dieses historischen Kontextes gezwungenermaßen kurz und subjektiv, sie stützt sich aber auch auf vier Jahrzehnte von Lektüre, Forschung und Beratung derer, die diese Politiken gestaltet und umgestaltet haben.

2. Stadt- und Nachbarschaftspolitik in den USA

Vielleicht, weil amerikanische Städte seit dem Zweiten Weltkrieg größere Konflikte um Klasse, Rasse und Ethnizität aufwiesen als Städte in Europa, und vielleicht auch, weil sich die beunruhigenden Erschütterungen der Suburbanisierung, der Deindustrialisierung, der Flucht weißer Bevölkerungsgruppen aus den Innenstädten (white flight), des Rassenkonflikts sowie der städtischen Fragmentierung früher auf meiner Seite des Atlantiks bemerkbar machten, waren städtische Probleme während der letzten 70 Jahre ein Schwerpunkt sowohl in der nationalen als auch der lokalen Politik in den USA. Tatsächlich begann die nationale politische Debatte darüber, wie die Städte physisch umgestaltet werden sollten, um sie ökonomisch attraktiver zu machen und jene Konflikte abzuschwächen, bereits in den späten 1920er

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

Jahren mit der Veröffentlichung des *Regional Plan for New York and its Environs*, einem regionalen Raumordnungsprogramm für New York und seine Umgebung. Während der Großen Depression experimentierte der New Deal (1933–1939) mit einer Vielzahl von weitreichenden und konkreten Schritten, um städtische Probleme anzugehen, einschließlich eines groß angelegten öffentlichen Beschäftigungsprogramms der Works Progress Administration (WPA) und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen der Public Works Administration (PWA) mit dem Ziel, die große Gruppe der städtischen Arbeitslosen wieder in Arbeit zu bringen. Diese und verwandte Ämter begannen, einen politischen Rahmen für den öffentlichen und subventionierten Wohnungsbau, die Beseitigung der Slums, den Bau von Autobahnen und die moderne Raumordnungsplanung einzuführen.

In der Tat erstellte der Ausschuss für städtische Angelegenheiten (Urbanism Committee) des National Resources Committee eines der aufschlussreichsten Dokumente, das je über Probleme in US-Städten veröffentlicht wurde, *Our Cities: Their Role in the National Economy* (1937).[1] Vieles von ihm geht auf einen Entwurf von Louis Wirth zurück. Zu den Schlüsselaussagen des Dokuments gehören die folgenden (NRC-1937):

»Die moderne Nation findet in ihren Städten den Kristallisationspunkt von vielem, was bedrohlich und von vielem, was vielversprechend im Leben ihrer Menschen ist […]. Die Stadt ist nicht nur eine der grundlegenden Stützen, sondern auch eines der Probleme der Wirtschaft des Landes geworden […]. Es ist notwendig, dass sich städtische Institutionen, Verbände und Instrumente der sozialen Orientierung herausbilden, die versuchen, das Leben in der Stadt zu ermöglichen und zu regulieren, und sei es auch nur, um die brodelnden Millionen davon abzuhalten, sich im Alltag der städtischen Welt gegenseitig niederzutrampeln.«

Der Bericht identifiziert des Weiteren eine »drastische Ungleichheit von Einkommen und Vermögen«, das »Fehlen der Verständigung zwischen den verschiedenen industriellen Branchen«, das »schnelle Veralten des Stadtgebietsplans und der Bauten«, die »unkontrollierte Erschließung von Bauland, spekulative Praktiken und […] die fantastischsten Immobilienbooms«, unzulängliche Wohnverhältnisse (aufgezeigt durch die erste nationale Studie zu Wohnbedingungen im Jahr 1934), eine »Vielfalt ethnischer, religiöser und kultureller Spannungen«, den Zugang von Jugendlichen aus den Städten zur

1 Hier können Sie dieses außergewöhnliche Dokument lesen: http://ia700308.us.archive.org/13/items/ourcitiestheirro00unitrich/ourcitiestheirro00unitrich.pdf

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

höheren Bildung und lokale Haushaltskrisen als Kernprobleme (NRC 1937: vii-ix). Viele Teile des Berichts, einschließlich der Empfehlungen für eine nationale Stadtpolitik, lesen sich, als wären sie gestern geschrieben worden.

Als die politischen Bedingungen, die die *New-Deal*-Gesetzgebung möglich gemacht hatten, nach dem Zweiten Weltkrieg nicht mehr gegeben waren, gingen die städtischen liberalen Demokraten im Kongress (unter der Führung unter anderem von Senator Robert Wagner aus New York) eine Reihe von Kompromissen mit ihren republikanischen Kollegen ein, um verschiedene New-Deal-Programme langfristig zu institutionalisieren und eine umfassendere Vorstellung zu entwickeln, wie Bundesprogramme, lokale Regierungen und private Investoren bei der Neugestaltung der sozialen, wirtschaftlichen und politischen Geographie der sich nach dem Zweiten Weltkrieg herausbildenden Metropolen zusammenarbeiten könnten.[2]

Diese Politik war facettenreich, aber zu ihren Schlüsselelementen gehörte die Gesetzgebung zur Förderung der Stadterneuerung durch den Bund (1949), zum sozialen Wohnungsbau (1949) und zum Bau von Ein- und Ausfallstraßen sowie Umgehungsstraßen mit eingeschränktem Zugang (1959) in und um die großen Metropolregionen. Ein weiteres wichtiges Element waren steuerliche Anreize des Bundes und Hypothekenzuschüsse für den Bau von Häusern in den Vororten für die zurückkehrenden Veteranen und ihre Babyboom-Kinder. Diese Maßnahmen hatten tief greifende Auswirkungen auf die Gestaltung der amerikanischen Metropolen zwischen 1950 und 1970.

Über die lokale Umsetzung der Bundespolitik in jener Zeit ist viel geschrieben worden. Um diese Literatur zusammenzufassen – und vielleicht etwas zu sehr zu vereinfachen – kann man sagen, dass die Stadterneuerung und der Bau von städtischen Autobahnen durchaus »Nachbarschaftsprogramme« in zweierlei Hinsicht waren. Erstens identifizierten sie die Nachbarschaften aus dem späten 19. Jahrhundert, die die Geschäftsviertel der Innenstädte umgaben, als »Elends«-Gebiete, weshalb die Bundesregierung die Kommunen ermächtigen sollte, sie niederzureißen und »höheren und besseren« Zwecken zuzuführen. Diese Zwecke beinhalteten nicht nur neue kommerzielle Nutzungen wie Bürogebäude von Unternehmen, sondern auch den Ausbau von Krankenhäusern, Universitäten und kulturellen Institutionen. Es war treffend, dieses Programm »Negro Removal« zu nennen, denn die Afro-Amerikaner machten inzwischen in vielen dieser Nachbarschaften die

2 Mollenkopf 1983, Kapitel 2 und 3, behandelt ausführlich die nationale politische Dynamik der Stadtpolitik vom New Deal bis zur Reagan-Regierung.

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

Mehrheit der Bewohnerinnen und Bewohner aus. Auch der Bau von innerstädtischen Schnellstraßen hat viele dieser Gemeinschaften zerstört und Hindernisse für ihre weitere Ausbreitung errichtet. Zweitens beschleunigte die bundesstaatliche Stadtentwicklungspolitik der Nachkriegszeit (insbesondere der Bau von Autobahnen und die Eigenheimfinanzierung) auch den Umzug von Arbeitgebern und der wachsenden Mittelschicht in die neuen Stadtrandsiedlungen, was die Stadtregionen dramatisch veränderte.

In den Kernstädten haben die Eigentümer und Mieter der Büro- und Einzelhandelsgebäude in den zentralen Geschäftsvierteln, genauso wie die Vorstände und Manager wichtiger Institutionen wie Universitäten, Krankenhäuser, Museen, Konzerthäusern und Bibliotheken, diese Strategien unterstützt. Sie spürten eine doppelte Gefahr: Der heruntergekommene Zustand der angrenzenden, einkommensschwachen Viertel bedrohte den Wert ihrer Immobilien und die Lebensfähigkeit ihrer Geschäfte; aber noch wichtiger war, dass der Zuzug von Afro-Amerikanern und anderen Minderheiten eine Flucht der weißen Bevölkerung und einen raschen Abzug von Investitionen auslöste. Also ließ eine neue Kohorte von Stadtplanern und Stadtentwicklungsbeamten, unter ihnen Robert Moses in New York und M. Justin Herman in San Francisco, mit der Billigung von jungen, unternehmerisch und ›modern‹ orientierten Bürgermeistern und der politischen Unterstützung von Wirtschaftsführern, der Baugewerkschaft, der einflussreichen Lokalpresse und anderen Medien, viele dieser klassischen Stadtteile abreißen und umgestalten. Universitäten der Stadt und andere gemeinnützige Organisationen nahmen oft eifrig an diesen Machenschaften teil – zum Beispiel baute die New York University Wohnungen für Fakultätsmitglieder in einem bedeutenden Teil des zentral gelegenen, von Jane Jacobs gefeierten Greenwich Village, und das Massachusetts General Hospital profitierte unmittelbar von dem Abriss des West End in Boston, der Nachbarschaft, die in Herbert Gans' *Urban Villagers* (1962) dargestellt wird.

Im Nachhinein betrachtet hatte diese Ära der nationalen Stadtentwicklungspolitik eine Reihe von katastrophalen, vielleicht nicht ganz unerwarteten Folgen. Sie zerstörte einen Großteil der historischen Nachbarschaftsstruktur der Industriestadt des späten 19. Jahrhunderts, von der das meiste später gentrifiziert worden wäre, hätte es den Bundes-Bulldozer überlebt. Ein Paradebeispiel ist Bostons South End, wo Demonstrationen und die Mobilisierung in den Nachbarschaften die Totalzerstörung durch Stadterneuerung, die das West End erlebte, verhindert haben. Die neuen Bauprojekte wurden zudem in einer modernistischen Architektur der Jahrhundertmitte ausge-

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

führt, die inzwischen bei Stadtplanern und Architekten in schlechtem Ruf steht, allerdings nicht immer bei ihren Bewohnern. Am entscheidendsten aber war, dass diese politischen Strategien lebendige Nachbarschaften der weißen Arbeiterklasse, der Schwarzen und anderer Minderheiten auflösten und zersplitterten und damit wohl deren soziale Desorganisation erhöhten, was viele der Syndrome auslöste, die später unter den Überschriften »städtische Unterschicht« und »konzentrierte Armut« klassifiziert wurden. Und schließlich führte diese Stadterneuerung zu einem massiven Anstieg der politischen Mobilisierung in den Nachbarschaften und zu städtischem Protest, darunter die verheerenden Stadtunruhen der späten 1960er Jahre.

Beide Seiten, diejenigen, die diese Ereignisse angerichtet hatten, und jene, die unter ihnen litten, zogen aus ihnen Lehren. Die städtische, wachstumsorientierte Koalition dachte lange und intensiv darüber nach, wie man effektivere und weniger umstrittene Wege finden könnte, um die wesentlichen Ziele der Stadterneuerung weiterzuverfolgen. Die wachstumsfreundliche Koalition (dargestellt in Mollenkopf 1975; 1983) lernte, weichere, mehr marktorientierte Mechanismen anzuwenden, bei denen »öffentlich-private Partnerschaften« eine wichtige Rolle spielten, die oft Nachbarschaftsorganisationen für die Quartiersentwicklung einbezogen. Großflächige Landenteignung und Projektplanung durch Behörden für Stadterneuerung kommen nun nur noch selten vor. Stattdessen bedient sich dieser Ansatz der Werkzeuge der Stadtplanung, der Bauleitplanung (*rezoning*), steuerlicher Anreize, anderer Subventionen für private Investitionen und marktorientierter Instrumente für die wirtschaftliche Entwicklung, häufig in Verbindung mit irgendeiner Form der öffentlichen Prüfung und Verhandlung.

Diejenigen, die sich gegen diese Art der Stadtentwicklung organisierten, sei es auf der Ebene der Nachbarschaftsorganisation und Stadtpolitik (Mollenkopf 1983), der Ebene der beruflichen Praxis (Hartman 2002) oder der Ebene der Stadtanalyse und der öffentlichen Aufklärung (Jacobs 1961), lernten ebenfalls ihre Lektionen. Sie hofften, dass Kräfte, die aus der Nachbarschaftsebene hervorgingen, ein Bestandteil neuer Regime der Steuerung innerhalb der Städte werden könnten, die die Politik zugunsten privater Investitionen zügeln und eine Politik vorantreiben würden, die die Quartiere stärkt und Ressourcen bereitstellt, um die Lebensqualität in armen und Arbeitervierteln zu verbessern und den sozialen Aufstieg aus ihnen zu fördern. Leider sind solche progressive Koalitionen, aus Gründen, die zu zahl-

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

reich sind, um sie hier ausführlich zu behandeln, nur in wenigen Fällen zu Stande gekommen (Dreier u. a. 2004).

Die nationale Wohnungspolitik für Haushalte mit niedrigem Einkommen durchlief während dieser Periode eine qualvolle Geschichte. Die städtischen Reformer gingen einen verhängnisvollen Kompromiss ein, um die Annahme des Wohnungsbaugesetzes von 1949 zu erreichen, das sowohl den Bau von Sozialwohnungen, als auch die Bereitstellung von Mitteln für die Erwerbung von Land durch den Bund und die Flächensanierung bewilligte. Dieses Gesetz legte fest, dass die Kommunalbehörden für jede neue Sozialwohnungseinheit, die sie bauten, eine alte Einheit von Slum-Wohnungen abreißen mussten. Der Ausbau der Sozialwohnungen in den 1950er und frühen 1960er Jahren hing somit gänzlich vom Fortschreiten der Stadterneuerung durch die Beseitigung armer Viertel ab. Selbstverständlich zogen nicht alle, die durch »urban renewal« aus ihrer Wohnung verdrängt worden waren, in eine Sozialwohnung, aber viele taten es, und die lokalen Behörden entschieden im Rahmen ihrer umfassenderen Planungen zur Umgestaltung der rassischen Geographie amerikanischer Städte darüber, wo sich die Sozialwohnungen befinden sollten. Als die Opposition gegen den Bundes-Bulldozer wuchs, wurden auch die Sozialwohnungen immer mehr zur Unterbringung der von der Fürsorge abhängigen Armen genutzt und sehr viel mehr stigmatisiert (siehe als klassische Studie hierzu Rainwater 1970). Nach der Welle der städtischen Proteste in den späten 1960er Jahren wurden nur noch wenige Sozialwohnungen gebaut.

Eine Zeitlang versuchten die städtischen Liberalen in den Regierungen Kennedy und Johnson (1961–1968), den öffentlichen Sozialwohnungsbau durch eine Reihe neuer Wohnungsbauprogramme zu ersetzen (Section 221(d)3 und Sections 235 und 236 des National Housing Act). Diese stellten Subventionen für Hypotheken bereit, die zum Bau von Sozialwohnungen durch lokale private, gemeinnützige Organisationen und durch gewinnorientierte Bauträger genutzt wurden. Tatsächlich erreichte die Produktion von Wohnungen dieser Art ihren Gipfel während der Nixon-Regierung (1969–1976). Ein grundlegendes Motiv für diese Programme war es, das Land, welches den Flächensanierungen der vorangegangenen Periode der Stadterneuerung unterzogen worden war, nun in einer »nachbarschaftsfreundlicheren« Weise zu nutzen, und viele dieser Wohnungen entstanden als das Ergebnis von stärkerer »Bürgerbeteiligung« bei der Quartiersentwickung. Mit dem Regierungsantritt Reagans 1981 ging jedoch die politische Unterstützung auch für diese Art des Wohnungsbaus zurück, und die Wohnungspolitik

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

des Bundes für einkommensschwache Haushalte verlagerte sich nun auf Bezugsscheine zur Anmietung von Wohnraum in Privatbesitz, das sogenannte Section 8 Program. Danach gelang es zwar den Interessengruppen, die sich für Sozialwohnungen einsetzten, eine steuerliche Subventionierung für den Bau von Mietwohnungen für Haushalte mit niedrigem Einkommen durchzusetzen (»Low-Income Housing Tax Credit«), aber die Bundesregierung unterstützte kaum noch den Bau von neuen Sozialwohnungen auf direktem Weg (für einen guten Überblick siehe Turner u. a. 2009).

Das Endergebnis ist ein Flickwerk aus indirekten Quellen der öffentlichen Förderung, in dem lokale, gemeinnützige und gewinnorientierte Bauträger in Nachbarschaften lokale, bundesstaatliche und nationale Finanzierungsprogramme zusammenschustern, einschließlich der Section-8-Bezugsscheine zukünftiger Mieter, um neue subventionierte Wohnungen zu bauen. Oft sind diese Wohnungen für die ärmsten städtischen Haushalte nicht erschwinglich, es sei denn, sie haben Bezugsscheine. Viele der städtischen Armen sind weiterhin auf die älteren Bestände des sozialen Wohnungsbaus angewiesen, die die lokalen Wohnungsbehörden angemessen instand zu halten versuchen. Allerdings bestand eine zentrale Stoßrichtung nationaler Wohnungspolitik seit der Clinton-Regierung (1993–2000) in Hope VI, einem Programm zum Abriss von Sozialwohnungen, die durch eine weniger dichte Bebauung mit Wohnungen für Haushalte unterschiedlicher Einkommen ersetzt werden sollten, und zur Bereitstellung von Bezugsscheinen für Mieter, die aus ihren Sozialwohnungen vertrieben wurden. Nur wenige Leute denken, dass Hope VI und seine Nachfolgeprogramme das Wohnungsangebot für die städtischen Armen vergrößert hätten, aber diese Programme haben es vielen Kommunen ermöglicht, die symbolträchtigen Wohnanlagen der 1950er und 1960er Jahre abzureißen und teilweise durch attraktivere Bauprojekte für Haushalte unterschiedlicher Einkommen zu ersetzen (siehe Pattillo 2007 für eine ausgezeichnete Diskussion der Ereignisse auf der South Side von Chicago).

Diese verwickelte Geschichte der staatlichen Stadtentwicklungsprogramme hat zu mehreren weitverbreiteten Schlussfolgerungen geführt: I) dass es ein Fehler der Bundesregierung war, durch den Bau von Sozialwohnungsanlagen (»projects«) und die Zerstörung innerstädtischer Nachbarschaften konzentrierte Armut voranzutreiben, II) dass staatliche Unterstützung stattdessen durch am Markt orientierte Formen der Intervention geleistet werden sollte, häufig mit einer lokalen Förderung subventionierter Wohnungen gemischt mit Wohnungsbau zu marktüblichen Preisen, und III) dass die

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

Bundespolitik versuchen solle, innerstädtische Armutsquartiere dadurch zu verbessern, dass man weniger arme oder sogar wohlhabende Menschen in jene Stadtteile holt und die Mobilität der Armen aus ihnen heraus verstärkt. Kurz gesagt, die Politik sollte konzentrierte städtische Armut und die damit verbundenen negativen Nachbarschaftseffekte verringern und eine stärkere Mischung der Einkommen in solchen Nachbarschaften herbeiführen. Der Start des *Moving-to-Opportunity*-Experiments im Jahr 1994, während der Regierung des ersten George Bush, bringt diesen Konsens zum Ausdruck. Ob allerdings ein breit angelegter Versuch, solche Praktiken anzuwenden, tatsächlich Mechanismen der Nachbarschaftseffekte nutzen könnte, um die Lebensqualität für die städtischen Armen zu verbessern, bleibt eine offene Frage, die weiterer Forschung bedarf (SSRC 2009).

Obwohl sie nicht direkt aus der Besorgnis über städtische Armut und Ungleichheit hervorgingen, haben Ideen des »new urbanism«, sowohl bezogen auf die Nachbarschaftsebene (Calthorpe 1993) als auch auf regionale Steuerung (Rusk 1999, Orfield 2002, Katz/Bradley 2013), ebenfalls die Stadtpolitik der Obama-Regierung (2009 bis heute) stark beeinflusst. Diese intellektuelle Bewegung im Rahmen der Stadtplanung fordert die Schaffung kleiner Kerne umweltfreundlicher Gemeinden (fußgängerfreundlich, kleiner Einzelhandel, Anbindung an den öffentlichen Nahverkehr), verteilt auf ein regionales Netzwerk, das durch eine hohe Kapazität der öffentlichen Verkehrsmittel integriert wird, alles auf energieeffiziente Weise erbaut. Aus dieser Sicht können Anreize und Leitlinien der Regierung Ortschaften dazu anregen, auf eine Art und Weise zusammenzuarbeiten, wie es rein marktgesteuerte Fragmentierung, Segmentierung und Wettbewerb nicht können.

3. Wo die USA jetzt in der Stadtteilpolitik stehen

So wichtig das Moving-to-Opportunity-Experiment auch war, es ist nicht zum Ausgangspunkt einer neuen, nationalen Stadtentwicklungspolitik geworden. Viele Bewohner der Nachbarschaften, in die die Armen aus dem Ghetto zogen, befürchteten, dass Letztere wachsende Kriminalität und fallende Immobilienpreise mit sich bringen würden, obgleich die sozialwissenschaftlichen Befunde zu MTO diese Befürchtungen nicht bestätigten. Infolgedessen war der Kongress nicht bereit, die Förderung der Mobilität der Armen zu einem zentralen Bestandteil der Stadtpolitik zu machen. Auf einer

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

grundsätzlicheren Ebene hatte Hartmut Häußermann wohl recht, wenn er bezweifelte, dass der individuelle Umzug der Armen aus Quartieren mit höheren in Quartiere mit niedrigeren Armutsraten allein die tief verwurzelten geographischen Hierarchien der Ungleichheit zwischen Nachbarschaften in den USA überwinden würde oder könnte. Ähnlich argumentiert Robert Sampson (2012), dass systemische Kräfte zur Reproduktion dieser Hierarchien im Zeitverlauf führen, wenn auch vielleicht in neuen Formen (siehe auch Sharkey 2012), und dass die wesentliche Aufgabe öffentlicher Politik darin bestehen müsste, die Nachbarschaften zu kollektivem Handeln zu befähigen.

Der tiefe parteipolitische Konflikt, der derzeit unsere nationale Regierung charakterisiert, schränkt die Fähigkeit der Obama-Regierung ein, sich entschieden in eine neue Richtung zu bewegen. Obwohl dieser liberale, demokratische Präsident durch Stimmen aus den Städten – und etliche aus den Vororten – zweimal die Mehrheiten in nationalen Wahlen gewonnen hat, ist die Regierung mit einer zutiefst konservativen republikanischen Partei konfrontiert, die ihre Wählerstimmen aus den Vororten, Vorstädten und den ländlichen Gebieten gewinnt und die Mehrheit im Repräsentantenhaus hält. Dieses Umfeld erlaubt es der Obama-Regierung nicht, die verschiedenen Bundespolitiken, die die größten Einflüsse auf Städte und ihre Nachbarschaften ausüben, weitreichend umzuorganisieren. Dennoch, als ehemaliger »community organizer« in den schwarzen Wohnvierteln von Chicagos South Side hat sich der Präsident selbst dazu verpflichtet, in diesen Fragen einen neuen Ansatz zu verfolgen.[3]

Die Regierung investierte das meiste ihres anfänglichen politischen Kapitals darin, das massive Konjunkturpaket, den 775 Millionen Dollar schweren »American Recover and Reinvestment Act«, sowie eine Reform des Gesundheitswesens, den »Patient Protection and Affordable Care Act«, auf den Weg zu bringen. Ihre städtischen Initiativen fielen vergleichsweise bescheiden aus. Sie bestanden in dem Versuch, verschiedene Bundesbehörden, auch bekannt als »Behörden-Silos«, zur Zusammenarbeit zu bewegen, in der Neuformulierung von Regelungen bereits existierender Programme, damit sie in das neue kooperative Paradigma passten, und im Lancieren von Pilotprojekten derjenigen Programme, von denen die Regierung hoffte, sie in der Zukunft ausweiten zu können. Derzeit sind sie klein im Maßstab, aber sie geben die

3 Für eine frühe Verkündung seiner Ansichten siehe hier: www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-by-the-President-at-Urban-and-Metropolitan-Roundtable/

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

Richtung an, in die die Verwaltung gerne eine neue Generation nationaler Stadtpolitik bewegen würde, sollte sie in der Lage sein, einen genügend breiten Konsens (unter Einschluss der Republikaner) für die entsprechende Gesetzgebung herzustellen.

Die drei wichtigsten Initiativen bestehen aus der Partnerschaft für nachhaltige Kommunalentwicklung (Partnership for Sustainable Communities[4]), der Initiative für die Wiederbelebung von Nachbarschaften (Neighborhood Revitalization Initiative, NRI) und einem Programm für starke Städte und starke Gemeinden (Strong Cities, Strong Communities, SC2). Die Partnerschaft für nachhaltige Gemeinden (Partnership for Sustainable Communities) stellt 377 Millionen Dollar in Form von Zuschüssen durch die nationalen Wohnungsbau-, Verkehrs- und Umweltministerien zur Verfügung, um lokale Pläne zu fördern, die im Einklang mit dem »Neuen Urbanismus« stehen – das heißt, Wohnen, Einzelhandel und Verkehr in ökologisch sensibler Weise miteinander zu verbinden. Die NRI bringt das Ministerium für Wohnungsbau und Stadtentwicklung mit den Ministerien für Bildung, Justiz, Gesundheit und Sozialwesen sowie dem Finanzministerium zusammen, um die Programmplanung für notleidende Nachbarschaften abzustimmen, insbesondere um Verbesserungen des Wohnungsstandards mit Schulreformen in der Nachbarschaft zu verbinden und beide mit anderen sozialen Dienstleistungen zu ergänzen (zu einem gewissen Grad gilt dabei die Harlem Children's Zone als Vorbild). Diese Behörden bezuschussen mit mehreren hundert Millionen Dollar Kommunen, die damit experimentieren wollen, ihre Wohnungs- und Bildungsprogramme stärker ganzheitlich zu koordinieren.[5]

Und schließlich hat das Programm »Strong Cities, Strong Communities«, das in der Verwaltung für wirtschaftliche Entwicklung verankert ist, zehn Städte für ein Pilotprojekt ausgewählt, in dem verschiedene Bundesämter eng mit den Stadtverwaltungen zusammenarbeiten und ihnen umfangreiche technische Hilfen leisten werden, um Barrieren zwischen einzelnen Behörden niederzureißen und integrierte Strategien zur wirtschaftlichen Entwicklung auszuarbeiten.[6] Ein interessanter Aspekt dieses Programms ist die Einrichtung eines Stipendiums, verwaltet vom German Marshall Fund,

4 Siehe www.sustainablecommunities.gov. Für eine Bewertung, siehe http://www.urban.org/UploadedPDF/412820-Can-Federal-Efforts-Advance-Federal-and-Local-De-Siloing.pdf

5 ww.eiseverywhere.com/file_uploads/0979f6dba8ffbd41448a9a3a0a2e7fe6_NRI_Poverty-SumitPresentation.pdf. Siehe außerdem http://www.whitehouse.gov/omb/budget/factsheet/building-ladders-of-opportunity

6 http://portal.hud.gov/hudportal/documents/huddoc?id=SC2AnnualReport.pdf

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

das es jungen Experten für Stadtpolitik ermöglicht, diesen Stadtregierungen Hilfestellung zu leisten. Neben der Integration der für nationale Stadtpolitik zuständigen »Silos« möchte das Pilotprojekt die Kluft zwischen denjenigen überbrücken, die vor Ort für die Politikumsetzung verantwortlich sind, und denjenigen, die ihnen auf Bundesebene dafür Mittel bereitstellen können, damit die Ergebnisse stärker den lokalen Prioritäten als den rigiden bürokratischen Kategorien Washingtons entsprechen.

Während die meisten liberalen, in der Politik engagierten Intellektuellen diese Anstrengungen zur Überwindung der Fragmentierung von »Politik-Silos« und zur Ermutigung einer flexibleren und effektiveren Zusammenarbeit zwischen nationalen Bürokratien und Kommunalregierungen begrüßen, kommt die »Neighborhood Revitalization Initiative« dem Anliegen am nächsten, die negativen Auswirkungen einer schlechten Nachbarschaft, in der man lebt, zu verringern. Diese Initiative widmete 365 Millionen Dollar von zuvor anderweitig eingesetzten Mitteln um, um Kommunen bei der Entwicklung von koordinierten Programmen zur Verbesserung der Schulen, zur Reduzierung der Gewalt und zur Renovierung oder zum Ersatz von heruntergekommenen Wohngebäuden in armen Nachbarschaften zu unterstützen. Die Initiative hat viele Zuschüsse für die Umsetzung und noch mehr für die Planung solcher Projekte über die Programme »Choice Neighborhood« (Wohnungen für Haushalte mit unterschiedlichen Einkommen) und »Promise Neighborhood« (Schulreformen) vergeben. Das erstgenannte Programm ist der Nachfolger von Hope VI, das zweite basiert auf dem Schul- und dem sozialen Dienstleistungsmodell, das in der Harlem Children's Zone seinen Ursprung hat. Es bleibt abzuwarten, welche Auswirkungen diese Initiativen haben – bisher wurden noch keine Evaluierungen vorgenommen.[7]

Der Parteikonflikt in Washington hat eine beträchtliche Reihe von automatischen Budgetkürzungen (»sequestration«) ausgelöst, die darauf ausgelegt sind, aus dem Wachstum des US-Haushalts in jedem der kommenden Jahre 110 Milliarden Dollar herauszunehmen. Es sieht nicht danach aus, dass das Weiße Haus und der Kongress sich irgendwann in naher Zukunft auf ein alternatives Konzept einigen würden, das die Steuereinnahmen erhöhen und weniger gravierende Kürzungen bei den Dienstleistungen vornehmen würde. Es ist somit unwahrscheinlich, dass die Obama-Regierung in der Lage

7 Eine Vorstellung davon, wie eine solche Evaluierung aussehen könnte, ist nachzulesen in: http://www.urban.org/uploadedpdf/412317-Evaluate-Choice-and-Promise-Neighborhoods.pdf

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

sein wird, irgendwelche weitreichenden, neuen städtischen Initiativen zu beginnen – und vielleicht auch nur die Pilotprogramme beizubehalten, die sie bereits gestartet hat.

4. Schlussfolgerung

Bevor man versucht, diese Erfahrungen im Hinblick darauf zu beurteilen, wie eine wirksamere Politik zur Reduzierung der negativen Kontexteffekte von Armutsvierteln aussehen könnte, lohnt es sich, die aktuellen Trends der Armutsentwicklung in Nachbarschaften der USA zur Kenntnis zu nehmen. Die räumliche Verteilung der städtischen Armen hat sich als Reaktion auf die größeren wirtschaftlichen und demografischen Einflüsse, denen die Metropolregionen ausgesetzt waren, immer wieder verändert. Nachdem die »konzentrierte städtischen Armut«[8], die zwischen 1970 und 1990 erheblich zugenommen hatte, zwischen 1990 und 2000 ziemlich zurückgegangen war, stieg sie zwischen 2000 und jetzt wieder an. Armut und Einkommensungleichheit bleiben in den USA hoch und nahmen von 2000 bis 2013 zu. Obgleich der US-amerikanische Sozialstaat robuster ist, als die meisten Europäer denken (teilweise, weil er viel fragmentierter und indirekter angelegt ist als europäische Wohlfahrtsstaaten), hat er den Anstieg des Elendsindex (der sich aus Armut und Arbeitslosigkeit zusammensetzt) im Gefolge der Wirtschaftskrise 2008 nicht wirksam gedämpft.

Obwohl die Daten immer noch nicht vollständig vorliegen, sieht es danach aus, dass die Armut seit 2000 schneller in den Vorstädten als in den Kernstädten angestiegen ist (Kneebone/Berube 2013). Es scheint überdies, dass die Zahl der Menschen, die in Gegenden mit konzentrierter Armut leben, nach einem Rückgang in den 1990er Jahren, wieder zugenommen hat (Aliprantis u. a. 2013; Kneebone u. a. 2011), vor allem in den nördlichen Städten, wo dieses Problem in der früheren Periode am schlimmsten war. Die zunehmende Armut der Vorstädte ist besonders problematisch, weil sie in den Arbeitervierteln der zentrumsnahen inneren Vororte stattfindet, denen die programmatischen Antwortmöglichkeiten fehlen, die die Kernstädte entwickelt haben (Weir 2011). Während der Anstieg konzentrier-

8 Die wird in der amerikanischen Literatur üblicherweise durch eine Armutsrate von 40 Prozent und mehr in einem Quartier definiert, Anm. d. Übers.

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

ter Armut innerhalb der größeren Städte sicherlich die Auswirkungen der jüngsten Wirtschaftskrise widerspiegelt, dürfte er auch die zunehmende Benachteiligung armer Menschen auf den Wohnungsmärkten zum Ausdruck bringen, die durch steigende Einkommen der Hochqualifizierten, Gentrifizierung und niedrige Neubauraten, vor allem von erschwinglichen Wohnungen, gekennzeichnet sind. In New York City zum Beispiel sind sowohl die Anteile der Mietausgaben am Einkommen gestiegen als auch die Obdachlosigkeit von Familien. Kurz, trotz erheblicher kompensatorischer Anstrengungen von politischen Entscheidungsträgern auf lokaler und nationaler Ebene, bewegen sich die Indikatoren insgesamt derzeit in eine unerwünschte Richtung. Und der Konflikt und die wissenschaftliche Unsicherheit darüber, welche Maßnahmen diese Situation ändern könnten – Mobilität, Bauprojekte für eine Mischung von Haushalten mit unterschiedlichen Einkommen, umfassende Quartiersentwicklung, regionale Lösungen, Anhebung der Einkommen für gering qualifizierte Arbeiterinnen und Arbeiter –, verstärken nur das nationale politische Patt in der stadtpolitischen Gesetzgebung.

Trotz der hilfreichen Anstrengungen der Obama-Regierung, neue Formen der Zusammenarbeit zwischen Bundesbehörden und Städten in der Quartiersentwicklung zu finden, sind die Großstädte in diesem wirtschaftlichen und politischen Umfeld weitgehend sich selbst bei der Frage überlassen, wie sie reagieren sollen. Insbesondere New York City hat sich sowohl zu einem langfristigen Programm geförderten Wohnungsbaus verpflichtet als auch dazu, neue Wege zur Verringerung der Armut und ihrer negativen Auswirkungen zu gehen. Die Bürgermeisterwahlen 2013 bieten ein Forum für die Diskussion zusätzlicher neuer Ideen (www.21cforall.org). Vielleicht werden solche Innovationen auf den Ebenen der Städte und der städtischen Ballungsräume über längere Sicht den Weg für eine breitere nationale politische Wende weisen, so wie es bereits im New Deal geschah.

Die Bemühungen der Politik in den USA, die Lebensverläufe der städtischen Armen durch die Veränderung ihrer Nachbarschaften zu verbessern, haben bisher keine überzeugenden Ergebnisse hervorgebracht. Die MTO-Experimente zeigten insgesamt nur bescheidene Wirkungen, vor allem was die Beschäftigung und die Löhne angeht (HUD 2011: 257). Der wichtigste Aspekt des Umzugs war für viele arme Familien, nun in einer sicheren, weniger mit Kriminalität belasteten Gegend zu leben. Natürlich könnten diese bescheidenen Ergebnisse daran liegen, dass die Familien in der Kontrollgruppe aus extrem armen Vierteln (aus den »projects« des Sozialwohnungsbaus) lediglich in ziemlich arme Nachbarschaften umgezogen sind, während

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

die Hierarchie der Nachbarschaften insgesamt intakt blieb. Die abschließende Evaluierung dieses Ansatzes stellt fest, dass eine Steigerung der geographischen Mobilität der armen Bewohner aus Nachbarschaften mit konzentrierter Armut allein nicht bereits die negativen Auswirkungen familiärer Armut auf Einkommen und Bildung beseitigen wird.

Wir haben keine vollständige Kenntnis davon, wie der Abriss der Sozialwohnungsbauten unter Hope VI und seinen Nachfolgeprogrammen und der Bau von Wohnungen für Familien mit höherem Einkommen an deren Stelle oder in der Nähe davon die Lebensumstände der städtischen Armen beeinflusst haben. Die Verminderung der Armutskonzentration und der Zuzug von Bewohnern mit höheren Einkommen scheint eine Reihe von Nachbarschaftsindikatoren verbessert zu haben, aber das ist fast schon eine rechnerische Notwendigkeit. Wir wissen viel weniger über diejenigen, die verdrängt wurden, und diese könnten zur Rückkehr der konzentrierten Armut in anderen Nachbarschaften beitragen, aber auch zum Anstieg der Armut in den zentrumsnahen Vororten, die kaum Kapazitäten haben, damit umzugehen. Die Erfahrungen aus Chicago und Atlanta, wo besonders viele Sozialwohnungsbauten abgerissen wurden, werden besonders gute Anhaltspunkte zu den weiterreichenden Folgen einer solchen Politik liefern. Wie viele Studien von anderen Orten bereits gezeigt haben, dürfte allein der Zuzug von Familien mit höheren Einkommen in zuvor einheitlich arme Quartiere keine großen direkten Auswirkungen auf die armen Bewohner von Chicago und Atlanta haben, aber es könnte eine indirekte Auswirkung haben über die Qualität der öffentlichen Dienstleistungen und das Sicherheitsniveau.

Besonders wichtig ist jedoch, dass die Interventionen der Stadtpolitik auf der Nachbarschaftsebene in den USA seit den Zeiten von »urban renewal« weder versucht haben, das allgemeine Niveau der Armut und der Ungleichheit in den USA zu verändern, noch die großen Unterschiede zwischen den Bedingungen, unter denen die Nachbarschaften existieren, zu verringern. Anders ausgedrückt, die Interventionen erfolgten alle auf der Mikroebene, nicht auf der Makro- oder systemischen Ebene. Der Druck auf den Ballon der städtischen Armut an einigen Stellen (wie den ehemaligen Sozialwohnungsbauten, die unter Hope VI abgerissen wurden, oder dort, wo Programme für die Neubelebung von Stadtteilen Gentrifizierung gefördert haben) kann deshalb zu seiner Ausbuchtung an anderen schwachen Stellen (wie den am meisten benachteiligten innerstädtischen Quartieren oder den preiswertesten zentrumsnahen Vororten) führen. Außerdem haben nur wenige dieser Bemühungen versucht, die Fähigkeiten von Nachbarschaften zu stärken,

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

kollektiv wirksam zu werden, was Sampson (2012) als den entscheidenden Faktor zur Verbesserung des Lebens trotz der Herausforderungen der städtischen Armut ansieht.

Kurz gesagt, die US-Erfahrung legt den Schluss nahe, dass unsere Bemühungen, die Lebenschancen der armen Familien in den Städten dadurch zu verbessern, dass man ihre Nachbarschaften verändert, nicht funktioniert haben. Dies bedeutet nicht, dass Nachbarschaftseffekte nicht wichtig seien, sondern lediglich, dass unsere Bemühungen, diese zu ändern, bisher relativ schüchtern gewesen sind. Aber die Befunde legen auch nahe, dass am Quartier ausgerichtete Ansätze der Armutsüberwindung nicht annähernd so wichtig sein mögen, wie stärker systemische Bemühungen, wie zum Beispiel das Anheben der Niedriglöhne und des Beschäftigungsniveaus der städtischen Armen sowie des Bildungs- und Qualifikationsniveaus ihrer Kinder.

Übersetzung aus dem Englischen von Martin Kronauer und Suna Turhan.

Literatur

Aliprantis, Dionissi/Fee, Kyle/Oliver, Nelson (2013), The Concentration of Poverty within Metropolitan Areas, *Economic Commentary* (January 31), Federal Reserve Bank of Cleveland.

Calthorpe, Peter (1993), *The Next American Metropolis: Ecology, Community, and the American Dream*, New York.

Dreier, Peter/Mollenkopf, John/Swanstrom, Todd (2004), *Place Matters. Metropolitics for the Twenty First Century*, Lawrence.

Gans, Herbert (1962). *Urban Villagers: Group and Class in the Life of Italian-Americans*, New York.

Hartman, Chester (2002), *Between Eminence and Notoriety: Four Decades in Radical Urban Planning*, New Brunswick, N. J.

Häußermann, Hartmut/Kronauer, Martin (2012), Lässt sich konzentrierte städtische Armut überwinden? Erfahrungen aus den USA, *Leviathan,* Jg. 40, H. 3, S. 399–419.

Jacobs, Jane (1961), *The Death and Life of Great American Cities*, New York.

Katz, Bruce/Bradley, Jennifer (2013), *The Metropolitan Revolution: How Cities and Metros Are Fixing Our Broken Politics and Fragile Economy*, Washington, D.C.

Kneebone, Elizabeth/Berube, Alan (2013), *Confronting Urban Poverty in America*, Washington, D.C.

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

Kneebone, Elizabeth/Nadeau Carey/Berube, Alan (2011), The Re-Emergence of Concentrated Poverty: Metropolitan Trends in the 2000s, *Metropolitan Policy Series*, Washington D.C.

Mollenkopf, John (1975), The Postwar Politics of Urban Development, *Politics and Society* 5(3), S. 247–296.

Mollenkopf, John (1983), *The Contested City*, Princeton.

National Resources Committee, Committee on Urbanism (1937), *Our Cities, Their Role in the National Economy*, Washington, D.C.

Orfield, Myron (2002), *American Metropolitics: The New Suburban Reality*. Washington, D.C.

Pattillo, Mary (2007), *Black on the Block: The Politics of Race and Class in the City*, Chicago.

Rainwater, Lee (1970), *Behind Ghetto Walls: Black Families in a Federal Slum*, Chicago.

Rusk, David (1999), *Inside Game/Outside Game: Winning Strategies for Saving Urban America*, Washington, D.C.

Sampson, Robert (2012), *Great American City: Chicago and the Enduring Neighborhood Effect*, Chicago.

Sharkey, Patrick (2012), *Stuck in Place: Urban Neighborhoods and the End of Progress toward Racial Equality*, Chicago.

Social Science Research Council (2009), *Research Designs for the Study of Mixed Income Housing*, New York City.

Turner, Marjory/Popkin, Susan/Rawlings, Lynette (Hg.) (2009), *Public Housing and the Legacy of Segregation*, Washington, D.C.

U.S. Department of Housing and Urban Development (HUD) (2011). *Moving to Opportunity for Fair Housing Demonstration Program: Final Impacts Evaluation*, Office of Policy Development and Research, Washington, D.C.

Weir, Margaret (2011), Creating Justice for the Poor in the New Metropolis, in: Clarissa Rile Hayward/Todd Swanstrom (Hg.), *Justice and the American Metropolis,* Minneapolis, S. 237–256.

© Campus Verlag GmbH

© Dies ist urheberrechtlich geschütztes Material. Bereitgestellt von: UB Duisburg-Essen Mi, Mai 12th 2021, 19:56

© Campus Verlag GmbH