

Rolf Prigge
Thomas Schwarzer

Großstädte zwischen Hierarchie, Wettbewerb und Kooperation

ARBEIT GRENZEN POLITIK HANDLUNG METHODEN GEWALT SPRACHE WISSEN
SCHAFT DISKURS SCHICHT MOBILITÄT SYSTEM INDIVIDUUM KONTROLLE
ZEIT ELITE KOMMUNIKATION WIRTSCHAFT GERECHTIGKEIT STADT WERTE
RISIKO ERZIEHUNG GESELLSCHAFT RELIGION UMWELT SOZIALISATION
RATIONALITÄT VERANTWORTUNG MACHT PROZESS LEBENSSTIL DELIN
QUENZ KUNST UNGLEICHHEIT ORGANISATION NORMEN REGULIERUNG
IDENTITÄT HERRSCHAFT VERGLEICH SOZIALSTRUKTUR BIOGRAFIE KRITIK
WISSEN MASSMEDIEN EXKLUSION GENERATION THEORIE HIERARCHIE
BESTÄNDIGKEIT NETZWERK LEBENS LAUF KONSUM FREIHEIT BETEILIGUNG
GEMEINSCHAFT INFORMATION WANDEL DIFFERENZ WOHLFAHRTSSTAAT
ETHNIE BERUF RITUAL KORPER MODERNISIERUNG GESCHLECHT DENKWEI
SIE EVOLUTION INTEGRATION KAPITAL REALITÄT KRIEG BILDUNG ALLTAG
KULTUR VERTRAUEN LIEBE VERBUNDUNG GLOBALISIERUNG BEOBSCHTUNG
RECHT EXTREMISMUS STATISTIK INTERAKTION KRIMINALITÄT ZUKUNFT

STADTFORSCHUNG AKTUELL



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

Rolf Prigge · Thomas Schwarzer

Großstädte zwischen Hierarchie,
Wettbewerb und Kooperation

Stadtforschung aktuell

Band 105

Herausgegeben von
Hellmut Wollmann

Rolf Prigge
Thomas Schwarzer

Großstädte zwischen Hierarchie, Wettbewerb und Kooperation



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

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

1. Auflage Februar 2006

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2006

Lektorat: Monika Mülhausen / Tanja Köhler

Der VS Verlag für Sozialwissenschaften ist ein Unternehmen von Springer Science+Business Media.
www.vs-verlag.de



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

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

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg

Druck und buchbinderische Verarbeitung: MercedesDruck, Berlin

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Printed in Germany

ISBN 3-531-14820-6

Inhaltsverzeichnis

1	Vorwort.....	9
2	Projektkonzept.....	11
2.1	Fragestellung und Hypothesen.....	11
2.1.1	Großstädte als Akteure im System staatlicher Regelungsstrukturen.....	11
2.1.2	Regionale Entwicklung und großstädtische Modernisierung.....	13
2.1.3	Spezielle Regelungsstrukturen der Großstädte.....	15
2.2	Konzeptualisierung des Regierens großer Städte.....	16
2.2.1	Das Regieren großer Städte als Politikfeld und Institutionensystem.....	16
2.2.2	Wandel staatlicher Tätigkeit und großstädtischer Governance- strukturen.....	20
2.2.3	City Governance: Analyse der Regelungsstrukturen und Akteurkonstellationen.....	27
2.3	Das Untersuchungsdesign.....	29
2.3.1	Zielsetzung.....	29
2.3.2	Untersuchungsmethode.....	31
2.3.3	Operationalisierungskonzept.....	33
2.4	Anlass, Ziele und Adressaten der Untersuchung.....	36
3	Die Großstädte zwischen kommunaler Selbstverwaltung und staatlicher Rahmensteuerung.....	39
3.1.	Zur Konstruktion des deutschen Großstädtesystems.....	39
3.1.1	Großstädte und Großstädtesystem.....	39
3.1.2	Entwicklungsdimensionen der Großstadregion.....	42
3.1.3	Ursprung und Wandel kommunaler Selbstverwaltung.....	47
3.1.4	Die Vernetzung großstädtischer Interessen im staatlichen Mehrebenensystem.....	49
3.2	Die Regelungsstruktur kommunaler Aufgaben und Finanzen.....	55
3.2.1	Das Aufgabenspektrum der Kommunen.....	55
3.2.2	Föderale Finanzverfassung und kommunale Haushaltswirtschaft.....	58
3.2.3	Effekte der Sektorsteuerung: Die Gemeindefinanzen 1992-2003.....	64
3.2.4	Regionale Disparitäten kommunaler Haushalte.....	72
3.3	Kommunale Demokratie und Ausbau der Bürgerbeteiligung.....	78
3.3.1	Analysedimensionen des Wandels großstädtischer Demokratie.....	78
3.3.2	Ausweitung und Differenzierung der Bürgerbeteiligung.....	82
3.3.3	Wahlen und Koalitionsbildung in den größten deutschen Städten.....	86
3.3.4	Zur Bedeutung des Leitbildes der Bürgerkommune für Großstädte.....	94

3.4	Governancestrukturen großstädtischer Entwicklung	97
3.4.1	Das nationale Großstädtensystem als weiches Governancenetzwerk	97
3.4.2	Staatliche Sektorsteuerung als hierarchische Arbeitsteilung.....	99
3.4.3	Die Großstadt als korporative Verhandlungsdemokratie	100
3.5.	Hypothese: Der multipolare Steuerungsmix der Großstädte.....	102
4	Die sozioökonomische Entwicklung der größten deutschen Städte von 1990 – 2000	105
4.1	Analysen großstädtischer Entwicklungen	105
4.1.1	Stadt, Großstadt, Metropole und die Diskussion um Städtesysteme.....	105
4.1.2	Konkurrierende Ansätze zur Analyse von Großstadtdregionen	116
4.1.3	Forschungsfragen und Vorgehen	121
4.2	Sozioökonomische Längsschnittanalyse 19900 – 2000.....	127
4.2.1	Demografie und Haushaltsstrukturen.....	127
4.2.2	Wirtschaft und Beschäftigung	146
4.2.3	Probleme institutioneller Integration	170
4.2.4	Kommunale Finanzen	176
4.2.5	Zusammenfassung	190
4.3	Typen großstädtischer Entwicklung.....	202
4.3.1	Methode und Ergebnis der Clusteranalyse: Erst fünf dann vier Großstadtypen.....	202
4.3.2	Cluster A: Durchschnittliche Entwicklung	207
4.3.3	Cluster B: Polarisierende Prosperität	208
4.3.4	Cluster C: Prekärer Strukturwandel und Schrumpfung.....	209
4.3.5	Cluster D: Ausgewogenere Prosperität	211
4.4	Großstädtische Entwicklungspfade zwischen Schrumpfung und Wachstum	212
5	Felder und Ausprägungen großstädtischer Modernisierungspolitik	223
5.1	Konzept zur Untersuchung der Modernisierungspoltik	223
5.1.1	Fragen zum Wandel großstädtischer Entscheidungsprozesse	223
5.1.2	Konzeptualisierung und Auswahl der Felder der Modernisierungspolitik.....	225
5.1.3	Analyse der Ausprägungen der Modernisierungspolitik.....	228
5.1.4	Empirische Erhebungen und Verfahren der Datenauswertung	229
5.2	Felder, Akteure und Strategien der Modernisierung	231
5.2.1	Stadtentwicklung	231
5.2.2	Großstädtische Demokratie.....	283
5.2.3	Verwaltungsmodernisierung	302

5.2.4	Arbeitsbeziehungen.....	322
5.3	Potentiale und Blockaden großstädtischer Modernisierung.....	345
5.3.1	Multipolarer Steuerungsmodus und Netzwerkstrukturen.....	345
5.3.2	Unterschiedliche Pfade der sozioökonomischen Entwicklung.....	349
5.3.3	Diffuse Rahmen- und Kontextsteuerung des kommunalen Sektors.....	360
5.3.4	Steuerungsdilemma und Steuerungsbilanz der Großstädte.....	368
5.4	Die Governancestruktur großstädtischer Modernisierung.....	388
5.4.1	Regulation und Wettbewerb im deutschen Großstädtesystem.....	388
5.4.2	Der erweiterte lokale Korporatismus als interner Steuerungsmodus.....	390
5.4.3	Politikfelder, Hegemonialprojekte und Mitbestimmungschancen.....	394
5.4.4	Strategiekompass für eine kooperative Stadtpolitik.....	401
6	Das andere Regieren großer Städte.....	417
7	Literaturverzeichnis.....	441

1 Vorwort

Gefragt wird mit dem Projekt nach der Einbindung der Großstädte in staatliche Rahmenbedingungen, nach dem Zusammenhang zwischen regionalen Entwicklungsbedingungen und großstädtischer Modernisierung sowie nach den speziellen Regelungsstrukturen, Akteurkonstellationen und Handlungsmustern, die sich in den Großstädten unter diesen Bedingungen herausbilden konnten. Untersucht wurden innerhalb eines Zeitraums von etwa zehn Jahren die Wechselwirkungen zwischen den Modernisierungsstrategien der Großstädte, dem Wandel staatlicher Rahmenbedingungen und den differenzierten sozioökonomischen Entwicklungsbedingungen. Die großen Städte werden in der Untersuchung als ein Politikfeld oder Subsystem angesehen, das sich zum Teil neben und außerhalb des institutionell geregelten staatlichen Mehrebenensystems herausgebildet hat. Für die Untersuchungen der großstädtischen Regelungsstrukturen, ihrer Akteurkonstellationen und Handlungsmuster wurde der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus erweitert und mit Ansätzen der Stadt- und Regionalsoziologie zu einem City-Governance-Konzept verbunden.

Mit dem für das Projekt entwickelten Untersuchungskonzept des „City Governance“ wurde eine vergleichende Policy-Analyse über das „andere“ Regieren der größten deutschen Städte unter Einbeziehung der staatlichen Rahmenbedingungen *und* der sozioökonomischen Entwicklungsbedingungen durchgeführt. Die Untersuchungen zur großstädtischen Modernisierungspolitik wurden auf die Politikfelder der Stadtentwicklung, der urbanen Demokratie, der Verwaltungsmodernisierung und der Arbeitsbeziehungen konzentriert. Auf diese Weise wurden Erkenntnisse über die Konstruktion, den Wandel und die Dynamik, die relevanten Steuerungsformen und die zentralen Entwicklungsprobleme der fünfzehn größten deutschen Städte gewonnen. Wir gehen davon aus, dass das Untersuchungskonzept des Projektes auch auf weitere Politikfelder der Großstädte jeweils unter Einbeziehung staatlicher Rahmenbedingungen und sozioökonomischer Entwicklungsbedingungen angewandt werden kann.

Der Governance-Ansatz hat sich als nützliches Instrument bei der Analyse der Regelungsstrukturen, Akteurkonstellationen und Mitbestimmungschancen erwiesen. Die sozioökonomische Entwicklung der Großstädte wurde mit den

Indikatoren der Bevölkerungsentwicklung, der lokalen Wirtschafts- und Beschäftigungsstrukturen, der institutionellen Integration und der kommunalen Haushaltsstrukturen erfasst und analysiert. Mit Hilfe einer Clusteranalyse konnten verschiedene Typen der großstädtischen Entwicklung ermittelt werden. Die Auswertung der qualitativen Erhebungen zur großstädtischen Modernisierungspolitik erfolgte in den Politikfeldern bzw. Modernisierungspfaden der Stadtentwicklung, der urbanen Demokratie, der Verwaltungsmodernisierung und der Arbeitsbeziehungen.

Ein wesentliches Merkmal unserer Forschungskonzeption ist die Kooperation mit den großstädtischen Modernisierungsakteuren, mit deren Vertreter wir in den Großstädten des Untersuchungsfeldes Experteninterviews durchgeführt haben. Die Sitzungen des Projektbeirates der Hans-Böckler-Stiftung sowie Workshops und Transferveranstaltungen in Kooperation mit Großstädten, Instituten und Interessenverbänden waren eine willkommene Gelegenheit, die Thesen und Befunde unserer Forschungsarbeit zu diskutieren.

Bei den Kontaktpersonen und Interviewpartnern in den Großstädten möchten wir uns herzlich für die bereitwillige und offene Unterstützung sowie für die nette Aufnahme bei unseren Forschungsreisen bedanken. Der Hans-Böckler-Stiftung des DGB gilt der besondere Dank für die Finanzierung und Förderung dieses Forschungsvorhabens. Dr. Erika Mezger, Volker Grünewald und Karsten Schneider sagen wir herzlichen Dank für die produktive Zusammenarbeit. Nach dem durch eine Mutterschaft bedingten vorzeitigem Ausscheiden von Okka Alberts als wissenschaftliche Mitarbeiterin konnte durch den Eintritt von Thomas Schwarzer in diese Funktion die stadtsoziologische Kompetenz des Projektes gestärkt werden. Hartmut Schekerka leistete in der Abschlussphase besonders wichtige statistische Beratung und Unterstützung. Niels Kohlrausch unterstützte das Projekt als studentische Hilfskraft in wertvoller Weise. Peter Flieshardt von der Arbeitnehmerkammer Bremen schulden wir Dank für die gute Unterstützung in den Fragen der Gemeindefinanzen. Dem Deutschen Städtetag und dem Deutschen Institut für Urbanistik möchten wir für die gute Zusammenarbeit und die Unterstützung unserer Recherchen besonders danken. Der Vereinigten Dienstleistungsgewerkschaft (VER.DI) schulden wir großen Dank für die wohlwollende Unterstützung und Mitfinanzierung des Projektes.

Bremen, im April 2005

Rolf Prigge

Thomas Schwarzer

2 Projektkonzept

2.1 Fragestellung und Hypothesen

2.1.1 Großstädte als Akteure im System staatlicher Regelungsstrukturen

Im modernen staatlichen Mehrebenensystem stellen die Kommunen die Basis-einheit eines von unten nach oben gegliederten Demokratie- und Verwaltungsaufbaus dar (vgl. z.B. Blanke/Henzler 1991 und Heinelt 1996). Die Kommunen agieren danach in einem gestuften System staatlicher Regelungsstrukturen, das über verschiedene Governance-Mechanismen wie z.B. Hierarchie und Macht, Verhandlung, demokratische Beteiligung und Einwirkung, Wettbewerb und Netzwerke durch die Akteure gesteuert wird. Die zentrale Frage für die Kommunen und Stadtstaaten ist, ob daraus eine „Politikverflechtungs-falle“ (Scharpf 1994) resultiert, die ihre Selbststeuerungsfähigkeit aushöhlt oder sogar zerstört, oder ob die Großstädte das bestehende System staatlicher Regelungsstrukturen als Netzwerk für die Durchsetzung ihrer Interessen nutzen können.

Die Kommunen üben im Rahmen des Grundgesetzes und der länderspezifischen Kommunalverfassung kommunale Selbstverwaltungsrechte aus und sind gleichzeitig die untere lokale staatliche Ebene. Die Kommunen sind in der Regel Mitglieder im Deutschen Städte- und Gemeindebund, im Deutschen Städte-tag sowie in der Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt). Auf regionaler Ebene können sie sich an den verschiedenen Zweckverbänden und anderen Kooperationsformen im Zusammenwirken mit anderen Gebietskörperschaften beteiligen. Gegenüber der Europäischen Union (EU) nehmen sie anerkanntermaßen die lokalen bzw. regionalen Interessen wahr.

Soweit das staatliche Regulationssystem hierarchisch funktioniert, sind mit dieser Verflechtung Abhängigkeiten von der Aufgaben- und Finanzzuweisung höherer staatlicher Ebenen (Bund, Länder) verbunden, die nur durch bestimmte Akteurskonstellationen zu beeinflussen sind. Wer unter den Bedingungen der vertikalen und horizontalen Politikverflechtung etwas erreichen will, der muss sich nach Scharpf auf den mühevollen und langwierigen Weg der Koordination zwischen Bund, Ländern und Gemeinden (und der EU, d.V.) einlassen. In einem

solchen System ist die Realisierung politischer Forderungen schwierig, aber nicht unmöglich. „Politische Forderungen werden in diesem System nicht abgewiesen sondern abgearbeitet.“ (Scharpf 1976:20). Die Akteure müssen dazu ein hohes Maß an politischer, bürokratischer und taktischer Kompetenz aufbauen.

Diese horizontale und vertikale Differenzierung des politischen Systems führt zu einer Pluralisierung und, wenn die Mehrheit des Bundestages und damit die Bundesregierung einerseits und die Mehrheit der Länder und des Bundesrates andererseits unterschiedlichen politischen Lagern angehören, zur Polarisierung der Politikverarbeitungsprozesse (Scharpf 1976: 18). Angesichts der Einigungszwänge zwischen dem Bund und den Ländern im gesamtstaatlichen Interesse drohen Kompromisse zu Lasten des unbeteiligten Dritten, der Gemeinden und Städte. Ellwein spricht deshalb auch von einer „Dualität“ zwischen Staat und Kommunen (1992:321).

Die lokale Ebene (Kreise, Gemeinden, Städte) wird von Kleinfeld allgemein als die wichtigste Durchführungsebene für öffentliche Aufgaben angesehen. Er insistiert, dass in Deutschland der örtlichen Ebene als Träger gebündelter Verwaltungsleistungen eine erhebliche Verantwortung für den Output des politisch-administrativen Systems und seiner grundsätzlichen Legitimation in der Bevölkerung zukommt (Kleinfeld 1996:13). Städte und Gemeinden erweisen sich als ein Schmelztiegel wirtschaftlicher, sozialer, räumlicher, politischer und kultureller Prozesse, der den Bürger/-innen gute Partizipationschancen bietet. Kleinfeld sieht eine Renaissance der Kommunalpolitik, die auch die institutionellen Grundlagen in Bewegung gesetzt hat. Kommunalverfassungen werden reformiert, Beteiligungsrechte der Bürger/-innen ausgebaut, Steuerung und Verwaltungen der Kommunen sollen modernisiert werden. Hier fungiert die KGSt als eine für die Verwaltungsführungen wirksame Transfereinrichtung kommunaler Modernisierungskonzepte.

Gleichzeitig ist die Aufgaben- und Lastenverteilung zwischen dem Bund, den Ländern und Kommunen weiterhin umstritten und konfliktrichtig. Das Gleichgewicht zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden sei gestört, lautet eine wiederholt vorgebrachte These (Kreuder 1997:31). Den Gemeinden würden zusätzliche Aufgaben übertragen, ohne dass für die Finanzierung gesorgt sei (z.B. durch die Einführung eines Rechtsanspruches auf einen Kindergartenplatz). Die Kostenverlagerungen zu Lasten der Länder und Gemeinden engen deren finanziellen Handlungsspielraum in Abhängigkeit von der regionalen Wirtschafts- und Beschäftigungsstruktur und dem Politikregime in zum Teil existenzgefährdender Weise ein (Pohlan 1997: 271). Andererseits werden die Gemeinden auch durch gesetzgeberische Aktivitäten des Bundes

(z.B. Einführung der Pflegeversicherung) oder einzelner Länder (z.B. Förderung der Landeshauptstädte) entlastet.

In Abhängigkeit von der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Lage wird immer wieder darüber gestritten, ob nun gerade Tendenzen der Zentralisierung oder Dezentralisierung das Verhältnis zwischen Stadt und Staat bestimmen würden. Häußermann (1991) verfolgt diese Kontroverse bis in das letzte Jahrhundert und die Weimarer Zeit zurück. Blanke/Benzler (1991) behandeln die Frage am Beispiel der Achtziger Jahre dieses Jahrhunderts. Einiges spricht vor dem Hintergrund dieser Überlegungen dafür, die Großstädte als einen wesentlichen Teil des „lokal spezifischen gesellschaftlichen Systems“ (Häußermann 1991) zu sehen, das in der Abfolge verschiedener historischer Gesellschaftsformationen Veränderungen unterliegt. „Lag der Schwerpunkt der Funktionen lokaler Politik im Fordismus auf dem Vollziehen und Verwalten, Abfordern, Filtern und Kleinarbeiten von zentralstaatlich gesetzter Politik, so erfordern die neuen deregulierten Bedingungen und die neue interregionale Konkurrenzstruktur die Entwicklung eigener unternehmerischer Strategien.“ (Mayer 1991: 40)

2.1.2 Regionale Entwicklung und großstädtische Modernisierung

Mit der These der sozialen Polarisierung der Städte wird seit den 1980er Jahren ein Auseinanderdriften der Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung städtischer Agglomerationen innerhalb nationaler Wirtschaftsräume umschrieben (Krätke 1995). Eine zunehmende Polarisierung der Städte wurde auf der europäischen, der nationalen und der innerstädtischen Entwicklungsebene konstatiert. Für Deutschland wurde zunächst ein Nord-Süd-Gefälle und später ein Ost-West-Gefälle großstädtischer Entwicklung beschrieben. Hinzu kam die soziale Polarisierung innerhalb der großen Städte durch die disparitäre Entwicklung einzelner Stadtteile. Sozial benachteiligte Stadtteile mit hohen Arbeitslosen- und Sozialhilfeempfängerzahlen stehen danach anderen Stadtteilen mit hoher Lebensqualität und guter Kaufkraft gegenüber. Die Städte bilden ein Netzwerk, das durch die wirtschaftlichen, politischen und administrativen Transfer- und Abhängigkeitsbeziehungen geknüpft wird. Die einzelne Stadt kann durch ihre Einbindung in vielfältige grenzüberschreitende Wirtschaftskreisläufe und politisch-institutionelle Rahmenbedingungen als ein weithin offenes gesellschaftliches Subsystem betrachtet werden. Die Entwicklung der einzelnen Großstadt - so die Annahme - wird im Rahmen des gesamten Städte-Systems nicht nur von lokalen Akteuren gesteuert, vielmehr ist die einzelne Stadtregion mehr oder weniger stark externen Einflüssen z.B. durch die Standortentscheidungen privater Großunternehmen oder durch staatliche Regulierung ausgesetzt (Krätke 1995: 100).

Die Großstädte unterliegen unterschiedlichen regionalwirtschaftlichen Rahmenbedingungen (Stadtregionen/Ballungszentren/Metropolen). Der Strukturwandel von der Industrie- zur Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft der lokalen Wirtschaft weist unterschiedliche Formen und Tempi auf. Demzufolge sind die Großstädte mehr oder weniger von Arbeitslosigkeit und sozialer Spaltung betroffen. Hinzu kommen differenzierte Entwicklungen der Bevölkerungsstruktur, die sich z.B. in einem unterschiedlichen Ausländeranteil und der Wanderungsbilanz zeigen können. Die Mehrzahl der Großstädte kämpft - bisher weitgehend vergebens - gegen die Folgen der Suburbanisierung, d.h. gegen die Abwanderung einkommensstarker Mittelschichten und Arbeitsplätze in das Umland (Häußermann, Siebel 1995).

Angenommen wird, dass das Modernisierungsprofil einer Großstadt maßgeblich von deren regionalen Entwicklungsbedingungen abhängig ist. Großstädte sind in geographische, wirtschaftliche, soziale, politische und institutionelle Entwicklungen der Region „eingebettet“. Unter der Bedingung der Globalisierung und Europäisierung, staatlicher Devolution und auf Regionen und Städte abgewälzter öffentlicher Finanznot laufen die Regionen und ihre Kernstädte Gefahr, in ein neues System ruinöser Modernisierungskonkurrenz zu geraten. Zu befürchten ist, dass in dieser Entwicklung ein „Sprengsatz für eine sozial integrierte Regionalentwicklung bzw. für die Stadtgesellschaft“ liegt (Elsner 2000).

Während in den 1970er und 1980er Jahren die Regionen und Städte versuchten, durch eine eigenständigere und damit nachhaltigere, partizipatorische Regionalentwicklung und mit dem Argument ihrer größeren Bürgernähe den höheren staatlichen Ebenen Handlungskompetenzen abzutrotzen, soll sich diese Entwicklung nach Elsner nun in das Gegenteil verkehrt haben. Als Folge wirtschaftlicher Globalisierung, staatlicher Deregulierung und trotz kommunaler Finanzprobleme sind Regionen und Städte mehr und mehr als Wirtschaftsstandort einer verschärften Standortkonkurrenz ausgesetzt und können Elsner zufolge immer weniger vitale Lebenszentren für die Bürger sein. Großstädte und Regionen würden so zu Brennpunkten gesellschaftlicher Desintegration werden. Einige Regionen und Städte scheinen als Global City oder Global Region von dieser regionalen und großstädtischen Entwicklungskonkurrenz durch überdurchschnittliches Wirtschaftswachstum zu profitieren, aber auch ihnen droht eine Zunahme innerstädtischer sozialer Polarisierung (vgl. z.B. Frankfurt/Main). Noch zugespitzter könnte sich die Entwicklung im Falle der marginalisierten Regionen und ihrer Kernstädte darstellen. Zu befürchten ist hier der Verlust politischer Steuerungsfähigkeit und die weitere Auslagerung und Privatisierung öffentlicher Aufgaben: Eine nicht mehr zu bewältigende soziale Desintegration einzelner Bevölkerungsgruppen und Stadtteile, die Effektivierung bzw. Redu-

zierung von Mitbestimmungsmöglichkeiten für die Bürgerinnen und Bürger sowie für die Beschäftigten und deren Interessenvertretungen könnten die Folge sein.

2.1.3 Spezielle Regelungsstrukturen der Großstädte

Angesichts disparitärer regionaler Entwicklungen ist unsicher, ob durchweg von einer Finanzkrise der Großstädte gesprochen werden kann, über welche Handlungspotentiale die Großstädte wirklich verfügen und welche Regelungsstruktur der kommunale öffentliche Sektor nach dem eingeleiteten Umbau der Kommunalverwaltung aufweist. Angenommen wird, dass die Großstädte auf die differenzierten regionalen Entwicklungsbedingungen mit unterschiedlichen Modernisierungsstrategien reagieren, so dass begründete Aussagen zu den Strategien, das Management und der Mitbestimmung der Modernisierung durch die Bürgerinnen und Bürger sowie die Beschäftigten erst auf der Basis einer empirischen Analyse einzelner Bausteine der großstädtischen Modernisierungspraxis getroffen werden können. Der Blick auf die großstädtische Modernisierungspraxis, auf Prämierungen in Modernisierungswettbewerben, auf Ergebnisse eines überwiegend quantitativen Benchmarking oder auf die Produkte des Großstadtmarketings reicht für eine fundierte Einschätzung des gegenwärtigen Entwicklungsstandes der Großstädte nicht aus.

Die Frage nach der Regierungsfähigkeit der Großstädte wurde im Laufe der letzten Jahre immer wieder gestellt (Häußermann 1994, Gerstenberger 1997, Prigge 1998, Stratmann 1999, Schuster, Murawski 2002). Die „Besonderung“ der Großstädte ergibt sich nicht nur aus ihrer institutionellen Stellung und dem organisatorischen Aufbau; sie wird erst im Zusammenhang mit der relativ überschaubaren räumlichen Struktur wirksam. Betroffene Bevölkerungsgruppen, organisierte gesellschaftliche Gruppen und im Umfeld etablierte halböffentliche Institutionen können versuchen, ihre Interessen als intermediäre Organisationen durch Konflikt und Kooperation gegenüber den politischen und administrativen Instanzen der Städte unmittelbar durchzusetzen. Das gilt prinzipiell auch für (große) private Unternehmen, die über ein relevantes Arbeitsplatzpotential verfügen. Die Mobilisierbarkeit von Interessen wird durch die Wirkungsweise der modernen örtlichen Medien verstärkt. Die politischen und administrativen Akteure haben sich auf diesen Regulationsmodus eingestellt und beteiligen in selektiver Weise die intermediären und wirtschaftlichen Gruppen als politische Vorfelddorganisationen an der politischen Willensbildung. Dies galt bisher auch für die Gewerkschaften und betrieblichen Interessenvertretungen der Beschäftigten des öffentlichen Sektors, die als arbeitspolitische Akteure mit der Arbeitgeberseite an der Regulierung der Arbeitsbeziehungen beteiligt sind (Busse u.a. 1997).

Die Großstädte versuchen sich unter den jeweiligen staatlichen Regulierungs- sowie regionalen und lokalen Entwicklungsbedingungen im Wettbewerb um Einwohner und Arbeitsplätze neu zu positionieren und ein eigenes Modernisierungsprofil zu gewinnen. Diesem Ziel dienen die Strategien und das strategische Management der Modernisierung, das einzelne modernisierungspolitische Bausteine zu integrieren beansprucht. Es wird angenommen, dass die Großstädte besonders daran interessiert sind,

- a) ein spezifisches Großstadtprofil in Kooperation mit der Region zu entwickeln, um die Entwicklungskonkurrenz mit anderen Großstädten, Regionen und auf europäischer Ebene bestehen zu können,
- b) ihre öffentlichen Haushalte zu sanieren und den öffentlichen Sektor durch die Einführung neuer Steuerungsmodelle zu effektivieren, um kommunale Steuerungsfähigkeit zurückzugewinnen,
- c) zentrale kommunale Aufgabenbereiche und großstädtische Dienstleistungsprozesse wie die kommunale Sozialpolitik und die sozialen Dienste neu zu ordnen, um die soziale Integrationskraft wieder zu erhöhen,
- d) die Bürgerinnen und Bürger als Auftraggeber, Mitgestalter und Adressat bei der großstädtischen Leistungserstellung stärker zu beteiligen, um diese bürgernah und effizient zu organisieren und Einwohnerverluste zu vermeiden.

Ob und inwieweit die Großstädte diese Strategien wirklich verfolgen, in welchen Akteurskonstellationen diese umsetzbar sind oder wären, welche externen Bedingungen sich als förderlich oder restriktiv erweisen, das soll durch die folgende empirische Untersuchung über die Strategien, das Management und die Mitbestimmung der Modernisierung der größten deutschen Städte geklärt werden.

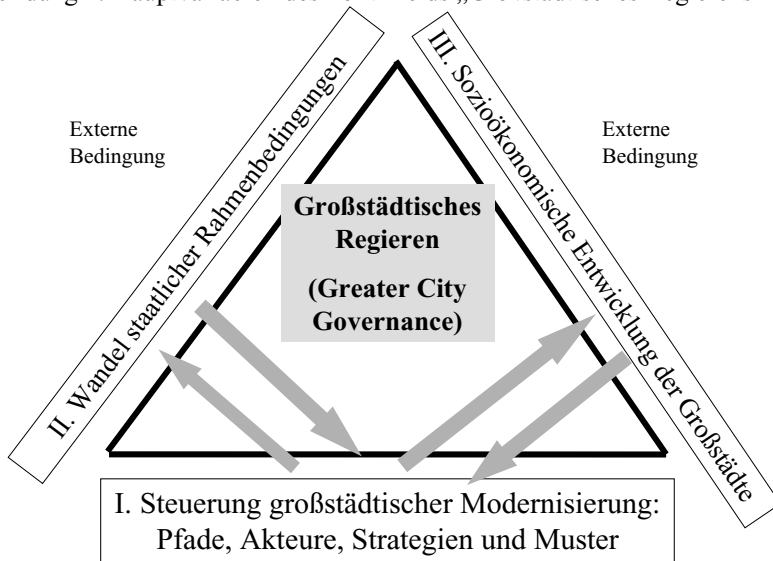
2.2 *Konzeptualisierung des Regierens großer Städte*

2.2.1 Das Regieren großer Städte als Politikfeld und Institutionensystem

Den Untersuchungen liegt die Annahme zu Grunde, dass die größten deutschen Städte ein eigenes in sich differenziertes Politikfeld oder Städtesystem bilden, das sich zum Teil neben und außerhalb des institutionell geregelten staatlichen Mehrebenensystems herausgebildet und etabliert hat. Bei dem Großstädtesystem handelt es sich um eine Gruppe von Institutionen, die ein komplexes, vernetztes und dynamisches Politikfeld in dem Staatsaufbau der Bundesrepublik Deutsch-

land bilden, das als solches in der Verfassung nicht ausdrücklich erwähnt wird aber praktisch existiert. Die größten deutschen Städte werden als ein nationales Städtesystem näher betrachtet, das auf bestimmten Konstruktionsprinzipien beruht und eine spezifische Eigendynamik aufweist. Mit dem Projekt sollen Erkenntnisse darüber gewonnen, durch welche Entwicklungstendenzen und -probleme die deutschen Großstädte gekennzeichnet sind, mit welchen Regelungsstrukturen sie gesteuert werden und welche Wirkung die angewandten Steuerungsformen erzeugen. Die besondere Komplexität des großstädtischen Regierens ergibt sich daraus, dass es durch viele externe wie interne Variablen beeinflusst wird, die miteinander vernetzt sind und die sich untereinander mehr oder minder stark beeinflussen. Mit unserer Untersuchung möchten wir einen Beitrag zu einer größeren Transparenz des deutschen Großstädtesystems leisten und den aktuellen Wandel ausgewählter Prozesse des Regierens großer Städte untersuchen.

Abbildung 1: Hauptvariablen des Politikfelds „Großstädtisches Regierens“



Für unser Projekt standen wir vor der Frage, welche (fach-) wissenschaftlichen Ansätze geeignet erscheinen, mehr Licht in das schwer zu durchschauende System der deutschen Großstädte zu bringen. Da die Großstädte nach den Einwohnerzahlen, ihrer sozioökonomischen Bedeutung und regionalen Lage sowie nach ihrer Einbindung in institutionelle Strukturen kleineren Nationalstaaten, Regionen und Bundesländern sehr nahe kommen, galt unser Interesse den Ansätzen der Vergleichenden Politikwissenschaften (Berg-Schlosser, Müller-Rommel 1997). Speziell mit den Ansätzen der vergleichenden Policy-Forschung der sogenannten dritten Phase (Schmidt 1997: 207 u. 212.) kann gefragt werden: „Auf welche Weise und unter welchen Handlungszwängen und –grenzen wird Politik (im Sinne von Policy) durch Politik (im Sinne von Politics und Polity) geprägt?“ (Schmidt 1997:213). Die für das Projekt zentrale Frage lautet: *Inwieweit wird das Regieren der großen Städte durch großstädtische Akteure, durch staatliche Rahmenbedingungen und/oder sozioökonomische Entwicklungsbedingungen geprägt?* Als die *unabhängige* Hauptvariablen unserer Policy-Analyse des Regierens der großen Städte bestimmen wir demnach a) die von den Großstädten angewandten Strategien der Modernisierung, b) den Wandel staatlicher Rahmenbedingungen und c) die unterschiedlichen sozioökonomischen Entwicklungsbedingungen (s. Abbildung 1).

Annahmen, wie sie dem Advocacy-Koalitionsansatz der Policy-Analyse zu Grunde gelegt werden, waren für die Ausarbeitung des Untersuchungskonzeptes weiterführend. Danach erscheint es vertretbar (1.) den Prozess des Policy-Wandels und die Rolle des policy-orientierten Lernens in einer Zeitperspektive von einem Jahrzehnt zu untersuchen. Ist es (2.) am sinnvollsten, den Policy-Wandel in einer solchen Zeitspanne in „Policy-Subsystemen“ zu betrachten, d.h. die Interaktionen von Akteuren verschiedener Institutionen zu erfassen, die an einem Policy-Bereich interessiert sind. (3.) können staatliche Maßnahmen in der gleichen Weise konzeptualisiert werden wie handlungsleitende Orientierungen und „Glaubens“-Systeme, d.h. als Sets von Wertprioritäten und kausalen Annahmen darüber, wie diese realisiert werden (Sabatier 1993: 120). Vergleichende Analysen haben sich dann als besonders ertragreich erwiesen, wenn sie alle Fälle einer Grundgesamtheit einbeziehen und diese über mehrere kritische Politikbereiche und mehrere Perioden hinweg unter Einbeziehung externer Einflüsse untersuchen (Schmidt 1997: 212 u. 220). Die Untersuchungen über die Bedingungen und Strategien des Regierens großer Städte beziehen wir auf einen Zeitraum von etwa 10 Jahren. Als Untersuchungszeitraum haben wir die Zeit von 1990 bis 2000 gewählt, um die Auswirkungen der Wiedervereinigung Deutschlands auf das System der Großstädte mit erfassen zu können. Unser Untersuchungsfeld begrenzen wir aus forschungsmethodischen Gründen auf die fünfzehn, nach ihrer Einwohnerzahl größten deutschen Städte.

In den ausgewählten drei Hauptvariablen haben wir nach wichtigen Bestimmungsgrößen des großstädtischen Regierens gesucht. Die ausgewählten Policy-Faktoren des großstädtischen Regierens zeigt Abbildung 2. Die interne Steuerung großstädtischer Modernisierung (Hauptvariable I) wollen wir danach in den Pfaden (Modernisierungsarenen) der Verwaltungsmodernisierung, der Stadtentwicklung, der Politischen Führung und Bürgerbeteiligung sowie der Arbeitsbeziehungen analysieren. Dabei kam es uns darauf an, den fach- und ressortübergreifenden Zuschnitt des großstädtischen Regierens exemplarisch abzubilden und möglichst mehrere strategisch bedeutsame Aufgabenfelder einer Großkommune in die Untersuchungen einzubeziehen. Die ursprünglich auch noch beabsichtigte Untersuchung der großstädtischen Sozialpolitik bleibt einem gesonderten Forschungsprojekt vorbehalten.

Abbildung 2: Policy-Faktoren für das Regieren großer Städte



Die Untersuchung des Wandels und der Kontinuität staatlicher Rahmenbedingungen (Hauptvariable II.) konzentrieren wir auf Fragen nach der Architektur des Großstädtessystems, nach dem Wandel der kommunalen Selbstverwaltung einschließlich der Gemeindefinanzen, dem Wandel kommunaler Demokratie und nach der Restrukturierung großstädtischer Steuerung. Die Untersuchung der sozioökonomischen Entwicklungsbedingungen der Großstädte (Hauptvariable III.) erfolgt mit den Indikatoren der Bevölkerungsentwicklung, der Wirtschafts- und Beschäftigungsstruktur, der sozialen Integration/Desintegration und der Kommunalen Haushalte.

2.2.2 Wandel staatlicher Tätigkeit und großstädtischer Governancestrukturen

Mit Hilfe der vergleichenden Politikwissenschaft können grundlegende Veränderungen der Architektur des Staates, veränderte Politikregime, einzelne Funktionen und Aufgabenregime, die Modernisierung der Institutionen und Arbeitsbeziehungen sowie die Art und Weise, wie verschiedene gesellschaftliche Gruppen und Individuen als Akteure bei der Steuerung und Durchführung staatlich-öffentlicher Aufgaben einbezogen werden, zum Gegenstand von Untersu-

chungen gemacht werden (Jessop 1996: 43 ff.). Damit geraten so unterschiedliche Akteurkonstellationen wie die zwischen Politik und Verwaltung, Staat und Verbänden, Bürger und gesellschaftliche Gruppen in das Blickfeld. Von besonderem Interesse ist, inwieweit sich die Steuerungsformen der gesellschaftlichen Prozesse verändern, wenn sich – wie von Jessop angedeutet - die staatliche Tätigkeit von der Hoheitsverwaltung zum kooperativen Staat wandelt. Gefragt wird, welche Bedeutung die in dem staatlichen, dem marktwirtschaftlichen und dem sogenannten dritten (intermediären oder zivilgesellschaftlichen) Sektor bestehenden Regelungsstrukturen für die Steuerung der großstädtischen Entwicklung erlangen. Die Steuerungsformen großstädtischer Entwicklung sind für das Projekt sowohl Gegenstand als auch Instrument der empirischer Forschung.

Übereinstimmendes Ergebnis neuerer politikwissenschaftlicher Studien ist eine Entwicklung „from Government to Governance“ (Heinelt 1996), d.h. dass das Regieren entwickelter Gesellschaften und ihrer Subsysteme nur hinreichend erklärt werden kann, wenn die Beziehungen und Konstellationen zwischen dem Staat und den gesellschaftlichen Akteuren in die Analysen einbezogen werden. Aus der Analyse der Akteurkonstellationen können dann neue Erkenntnisse über die vorherrschenden Formen der Handlungskoordination, der Steuerung und der Machtverteilung gewonnen werden (Governancestrukturen). Einer weiten Begriffsauslegung folgend sind unter Governance alle Formen gesellschaftlicher Steuerung zu verstehen, die öffentliche und private Akteure umfassen und die institutionalisierte Formen der Steuerung ergänzen (Einig, Fürst, Knieling 2003:I). Ein allgemein gültiges Verständnis des Begriffs hat sich aber bisher nicht durchgesetzt. Als ein Nutzen des Governance-Ansatzes wird vielfach angesehen, dass mit seiner Hilfe zwischen verschiedenen Sektoren und Fachwissenschaften nun Fragen nach der Steuerung gesellschaftlicher Entwicklung und Institutionen besser kommuniziert werden können.

Der Begriff „Governance“ hat auf verschiedenen Wegen Eingang in die deutsche Sozialwissenschaften gefunden. Anfang der Neunziger Jahre mutierte er zu einem Schlüsselbegriff der Entwicklungspolitik, mit dem versucht wurde, verschiedene Entwicklungsstadien von Regierungssystemen im Sinne eines vermeintlich guten Regierens („Good Governance“) zu beschreiben (König 2001: 275). In Untersuchungen über Fragen der Unternehmenskontrolle in der US-amerikanischen Wirtschaft wurde der Begriff „Corporate Governance“ geprägt, der später u.a. von einer Kommission der Bundesregierung auf deutsche Unternehmen bezogen wurde (Regierungskommission Corporate Governance, Abschlussbericht Berlin 10.07.2001). Insbesondere im angelsächsischen Kulturkreis findet der Begriff Governance eine vielfältige Verwendung. Er wird auf alle Ebenen des Regierens von der lokalen bis zur globalen Ebene bezogen, dient der Analyse von Politiknetzwerken, zur Beschreibung ganzer Politikfelder

oder Wirtschaftssektoren (Botzem 2002:16). Das Weißbuch der Europäischen Kommission thematisiert unter dem Titel „Good Governance“ ein Reformangebot der Kommission, das als Versuch der Deregulierung und Abdankung öffentlicher Institutionen zugunsten privater Akteure, als Öffnung staatlicher Institutionen gegenüber der Zivilgesellschaft, als Versuch der Erarbeitung modernerer themen- und ebenenübergreifender Politikverfahren kritisch interpretiert werden kann (Nischwitz, Molitor, Rohne 2001: 2).

Mit dem Begriff des Local Governance werden Vorschläge bezeichnet, die eine umfassende Krise von Akteuren und Institutionen, der politischen Steuerung und der Werte des deutschen politisch-administrativen Systems diagnostizieren und daraus Vorschläge ableiten, wie das Leitbild des aktivierenden Staat auf kommunaler Ebene umzusetzen sei (Damkowski, Rösener 2003: 13 ff.). Die Autoren konstruieren eine positive Verbindungslinie zwischen Ansätzen des Bürgerschaftlichen Engagements und dem Neuen Steuerungsmodell als dem klassischem Modell der kommunalen Verwaltungsmodernisierung der Neunziger Jahre sowie dem von der rotgrünen Bundesregierung erarbeiteten Leitbild des aktivierenden Staates. Sie sehen darin ein politisches Gegenmodell zum schlanken Staat, der als Leitbild der konservativ-liberalen Regierungsära mit dem Bundeskanzler Kohl galt. In der aktivierenden Kommune sollen folgende Bedingungskonstellationen zusammen geführt werden:

- 1.) Ein in der Kommune vernetztes, vertrauensvolles Zusammenwirken zwischen allen Stakeholders eines kommunalen Akteurssechsecks aus engagierten Bürgergruppen, klassischen örtlichen Vereinen, Rat und Ratsfraktionen, Verwaltung, örtlichen Verbänden und Wirtschaftsunternehmen.
- 2.) Starke Führungsstrukturen und Führungspersönlichkeiten in den verschiedenen Akteursbereichen
- 3.) Neue, für Local Governance angemessene Steuerungsstrukturen und Steuerungsverfahren wie die Arbeit in Netzwerken und die prozesshafte Verfahrenssteuerung.

Damkowski/Rösener möchten mit ihrem Konzept Brücken bauen für die wechselseitige Nutzung der Instrumente des Bürgerschaftlichen Engagements und des Neuen Steuerungsmodells, der Effizienz und der Effektivität, des aktivierenden Staates und der aktivierenden Kommune, zur Selbstaktivierung von Politik und Verwaltung unter Einbeziehung von Verwaltungsmitarbeitern (ebenda; 186).

Abbildung 3: Forschungsstand zu Local und Regional Governance

Stärken	Schwächen
<ul style="list-style-type: none"> Instrument zur Umsetzung integrativer Ansätze 	<ul style="list-style-type: none"> Definition als „Ansatz“ und „Konzept“ anstatt es als begriffliches Instrument zu betrachten
<ul style="list-style-type: none"> Austausch zwischen unterschiedlichen Fachdisziplinen 	<ul style="list-style-type: none"> Diskontinuierliche Austauschformen und unkritischer Umgang mit Governance in der deutschen Debatte
<ul style="list-style-type: none"> Zusammenführung von Einzelaspekten 	<ul style="list-style-type: none"> Keine Thematisierung von Grenzen und Problemen (z.B. Legitimationsdefizite)
<ul style="list-style-type: none"> Verknüpfung von verschiedenen Steuerungsformen 	<ul style="list-style-type: none"> Ungeklärte Zuständigkeiten und Legitimationsmodalitäten
<ul style="list-style-type: none"> Netzwerkaufbau – international, national, (regionale, lokal) 	<ul style="list-style-type: none"> Vertikale (politische Handlungsebenen), horizontale (raum- und querschnittsbezogen) und kausale (thematisch-inhaltliche) Integrationsdefizite
<ul style="list-style-type: none"> Governance als Möglichkeit, neue inhaltliche, akteurbezogene und steuerungorientierte Konstellationen zu thematisieren und umzusetzen 	<ul style="list-style-type: none"> Bisher fehlt es an integrativen Ansätzen und Schnittstellen zwischen den verschiedenen räumlichen und thematischen Ebenen
<ul style="list-style-type: none"> Der Raumbezug von Governance kann ein integratives Bindeglied zwischen verschiedenen Zugängen und Disziplinen sein. 	<ul style="list-style-type: none"> Fehlende Aufarbeitung von Praxisbeispielen, geringer Abgleich mit praktischen Erfahrungen vor Ort

Quelle: Nischwitz, Molitor, Rohne 2001: 25

In einer Studie für das Bundesministerium für Bildung und Forschung werden integrative Ansätze des „Local und Regional Governance für eine nachhaltige Entwicklung“ skizziert (Nischwitz et al. 2001). Die Autoren nennen auf der Basis eigener Untersuchungen Stärken und Schwächen des derzeitigen Forschungsstandes zur Governance-Frage (s. Abbildung 3). Governance könne im Zusammenhang mit einer nachhaltigen Raumentwicklung zu einem strategisch wichtigen Bindeglied für die Verknüpfung unterschiedlicher Zugänge und Disziplinen werden. Schwächen sehen sie vor allem in den Schnittstellen zwischen den verschiedenen räumlichen und politischen Problem- und Steuerungsebenen.

Mit Hilfe des Governance-Ansatzes können Steuerungskonfigurationen analysiert *und* bewertet werden (Botzem 2002: 21). Erkenntnisleitend ist, von welchem Steuerungsverständnis ausgegangen wird (s. Abbildung 4). Für unsere Untersuchung gehen wir von einem produktiven Steuerungsverständnis aus und möchten mit dem so verstandenen Governance-Ansatz Steuerungskonfigurationen der deutschen Großstädte näher analysieren *und* einschätzen.

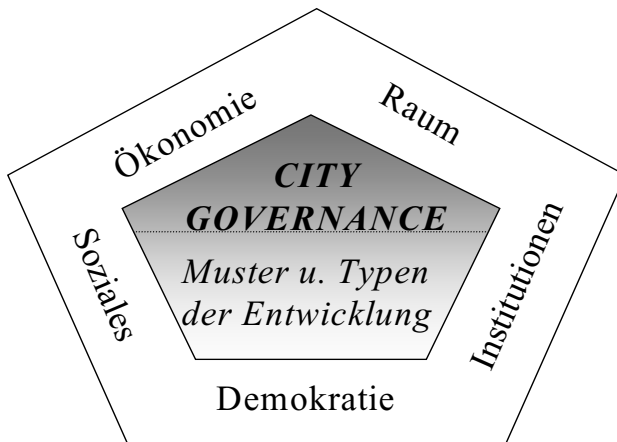
Abbildung 4: Governance-Ansätze in der Steuerungsdiskussion

	<i>Analytische</i> Betrachtung Analyse der Steuerungskonfiguration	<i>Normative</i> Betrachtung Bewertung der Steuerungskonfiguration
<i>Produktives Steuerungsverständnis</i>	Analyse der Steuerungskonfiguration mit Hilfe von Governance	Governance als Chiffre für Steuerungsreformbedarf: <ul style="list-style-type: none"> • demokratietheoretisch • entwicklungspolitisch
<i>Skeptisches Steuerungsverständnis</i>	Governance-Failure	Sozialkybernetische Governance: Steuerung unmöglich

Quelle: Botzem 2002:21

Für die Einschätzung des Transformationsprozesses der Großstädte werden wir in den nachfolgenden Kapiteln räumliche, institutionelle, ökonomische, soziale und demokratische Analysedimensionen entwickeln und anwenden (s. Abbildung 5). Damit wollen wir einen normativen Rahmen ausweisen, mit dessen Hilfe die Prozesse großstädtischer Entwicklung und Steuerung bewertet werden können.

Abbildung 5: Analysedimensionen großstädtischer Governancestrukturen



Die räumliche Analysedimension ermöglicht Fragen nach der Konstruktion des nationalen Großstädtensystems, nach den Austauschbeziehungen zwischen Großstadt und Region, nach den Entwicklungsperspektiven der Großstädte und ihrer Stadtteile. Die ökonomische Analysedimension zielt auf die spezifische Wirtschafts- und Beschäftigungsstruktur der Großstädte, ihre unterschiedliche Wirtschafts- und Steuerkraft sowie die Struktur der kommunalen Haushalte. Die soziale Analysedimension nimmt Fragen nach der Bevölkerungsstruktur und Bevölkerungsentwicklung, nach Arbeitslosigkeit und Sozialhilfeabhängigkeit auf. Mit Hilfe der institutionellen Analysedimension soll die besondere Stellung der Großstädte im staatlichen Mehrebenensystem geklärt werden, sollen Funktion und Wandel kommunaler Selbstverwaltung näher bestimmt werden. Ferner ist sowohl die Rolle und Wirkung der administrativen Führung, also des „Top-Managements“, als auch der Wandel der innerstädtischen Arbeitsbeziehungen von Interesse. Die demokratische Analysedimension ermöglicht Fragen zum Wandel der kommunalen Demokratie, den Formen der Bürgerbeteiligung, der politischen Steuerung und der Verbreitung direkten Demokratie. Die räumlichen, ökonomischen, sozialen, institutionellen und demokratischen Analysedimensionen legitimieren Fragen zur Governancestruktur der Großstadtentwicklung, der Wirtschaftsstrukturentwicklung in den Großstädten, zur Regelungsstruktur sozialer Integration und Desintegration, des institutionellen Wandels und der großstädtischen Demokratie (s. Abbildung 6).

Abbildung 6: Konzept zur Analyse großstädtischer Governancestrukturen

Analyse-dimension ↑	Räumlich	Ökonomisch	Sozial	Institutionell	Demokratisch
<i>Teilaspekte:</i>	Großstädte-system	Wirtschaftskraft	Bevölkerungs- struktur	Großstädte im staat- lichen Mehrebenen- system	Kommunale Demokratie
<i>Teilaspekte:</i>	Stadtregion	Branchen- u. Beschäftigungs- struktur	Bevölkerungs- entwicklung	Funktion und Wandel Kommunaler Selbstverwaltung	Formen der Bürgerbeteiligung
<i>Teilaspekte:</i>	Großstadt	Steuerkraft	Arbeitslosigkeit	Administrative	Politische Steuerung
<i>Teilaspekte:</i>	Stadtteile	Kommunale Haushalte	Sozialhilfeab- hängigkeit	Führung/Management Arbeitsbeziehungen	Beschäftigten- beteiligung
Fragen nach der Governan- cestruktur ↑	der Großstadt- entwicklung	der Wirtschafts- strukturentwick- lung	der institutionellen Integration	des institutionellen Wandels	urbaner Demokratie

2.2.3 City Governance: Analyse der Regelungsstrukturen und Akteurkonstellationen

Die großstädtischen Regelungsstrukturen und Akteurkonstellationen analysieren wir mit dem von uns entwickelten Untersuchungskonzept des City Governance. Naschold (1994) ging in seiner Konzeption des Public Governance von den Governanceformen Macht/ Hierarchie, Markt, Netze, Associations, Demokratische Kontrolle und Staat aus. Dieses Konzept wurde von ihm für die Analyse von Steuerungs- und Innovationsprozessen im kommunalen öffentlichen Sektor entwickelt. Scharpf (2000) beschreibt auf der Grundlage seiner Studien über die Regelungsstrukturen des öffentlichen Sektors ein breites Spektrum von möglichen Akteurkonstellationen und Governanceformen. Er behandelt als Formen der Handlungskoordination zwischen den Akteuren einseitiges Handeln und wechselseitige Anpassung, Verhandlungen, Mehrheitsentscheidungen, hierarchische Steuerung und Formen des verhandelnden Staates.

Klenk/Nullmeier (2003) verstehen Public Governance nicht nur als ein Analyseinstrument sondern auch als eine Reformstrategie. Sie plädieren für einen sozialwissenschaftlichen Begriff von Governance. Klenk/Nullmeier wollen durch ihre Analyse eine nachvollziehbare und an sozialwissenschaftliche Überlegungen rückgebundene Differenzierung zwischen grundlegenden Reformen, Anpassungen, Teilreformen, einzelnen Modernisierungsschritten und Entwicklungsprozessen ermöglichen (2003:113). Sie unterscheiden zwischen den Governanceformen Hierarchie, Markt und Wettbewerb, Netzwerken, Assoziationen sowie Gemeinschaften. Im Unterschied zu Naschold blenden sie demokratische Kontrolle und Staat als eigenständige Governanceformen aus, nehmen aber die Gemeinschaft als auf Selbstregulation angelegte Governanceform neu auf. Klenk/Nullmeier differenzieren in ihrem Analysekonzept von Governancestrukturen zwischen Feldern und Reformdimensionen. Als zu unterscheidende Felder nennen sie Wirtschaft, Staat und Zivilgesellschaft. Als „Reformdimensionen“ unterscheiden sie interne und sektorale Governancereformen. Merkmale interner Governancereformen sind danach Veränderungen in den Bereichen der Leitung und Kontrolle, der vertikalen und horizontalen Koordination sowie bei der Gestaltung der Umweltbeziehungen. Merkmale sektoraler Governancereformen sind bei ihnen die Sektorsteuerung und Eingriffe in das Organisationsgefüge (2003: 43). Naschold und Klenk/Nullmeier nehmen übereinstimmend an, dass Regelungsstrukturen überwiegend durch einen Governancemix, d.h. die Kombination verschiedener Governanceformen gekennzeichnet sein werden. In Abbildung 7 nennen wir einige Beispiele für sektorale und interne Governancereformen, die für die großstädtische Entwicklung Bedeutung erlangen können.

Abbildung 7: Beispiele für Governancereformen

	<i>Beispiel 1</i>	<i>Beispiel 2</i>	<i>Beispiel 3</i>	<i>Beispiel 4</i>
Sektorale Governancereformen: Großstädte-System	Gewerbesteuerreform	Bundesprogramm Soziale Stadt	Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in der Kommunalverfassung	Reform des Branchen-tarifvertrages
<i>Wesentliche Akteure</i>	Bund/Länder/ Kommunale Interessenverbände	Bund/Länder/ Kommunale Interessenverbände	Länder/ Kommunale Interessenverbände	Verbände der öff. Arbeitgeber/ Gewerkschaften
<i>Governance-mix</i>	hierarchisch/ assoziativ	hierarchisch/ netzwerkartig	hierarchisch/ assoziativ	assoziativ/ hierarchisch
	<i>Beispiel 5</i>	<i>Beispiel 6</i>	<i>Beispiel 7</i>	<i>Beispiel 8</i>
Interne Governancereformen: Großstädte	Neues Finanzmanagement	Partizipative Quartiersentwicklung	Herbeiführen von Bürgerbegehren u. Bürgerentscheide	Strategisches Personalentwicklungskonzept
<i>Wesentliche Akteure</i>	Länder/ Großstädte	Großstädte/ BürgerInnen	Bürgergruppen/ Großstädte	Großstädte/ Personalräte
<i>Governance Mix</i>	hierarchisch/ netzwerkartig	Netzwerkartig/ gemeinschaftlich	gemeinschaftlich/ hierarchisch	hierarchisch/ assoziativ

Durch die weiteren Untersuchungen des Projektes soll näher geklärt werden, über welche Machtressourcen die jeweiligen Akteure verfügen und inwieweit die Akteure diese zu mobilisieren vermögen. Von Interesse ist, welche Akteurkonstellationen und Governancestrukturen das großstädtische Regieren nachhaltig prägen. Aus diesen Analysen werden Erkenntnisse darüber erwartet, wie Macht und Herrschaft, Einfluss und Mitbestimmungschancen zwischen den beteiligten Akteuren verteilt sind und welche Formen der Handlungskoordination die Steuerung großstädtischer Entwicklung zu bestimmen vermögen.

2.3 Das Untersuchungsdesign

2.3.1 Zielsetzung

Seit die Großstädte zu Beginn der 1990er Jahre begonnen haben, Politik und Verwaltungen unter veränderten sozioökonomischen und staatlichen Bedingungen zu modernisieren, sich über den Standortwettbewerb aktiv in den Wandel regionaler Wirtschaftsstrukturen einschalten, die Folgen der Wiedervereinigung Deutschlands zu bewältigen versuchen und soziale Polarisierungstendenzen unübersehbar wurden, ist nicht mehr gesichert, welche Annahmen über die Bedingungen, Strategien und Akteursbeziehungen großstädtischer Modernisierung noch zutreffen. Der bisherige Stand der Empirie gibt keinen Aufschluss darüber, welche reale Bedeutung die in Fachkreisen und Teilen der politischen Öffentlichkeit sowie in Interessenverbänden diskutierten Leitbilder des „Neuen Steuerungsmodells“ (NSM), der „Bürgerkommune“, des „Aktivierenden Staates“ sowie des „Strategischen Managements“ für die Entwicklung der Großstädte wirklich erlangt haben. Das von der Hans-Böckler-Stiftung des DGB geförderte Forschungsprojekt „Strategien, Management und Mitbestimmung der Modernisierung deutscher Großstädte“ (Großstädte 2002-Projekt) zielt daher auf den aktuellen Wandel großstädtischer Regelungsstrukturen, also auf die in der neueren politik- und verwaltungswissenschaftlichen Diskussion sogenannten Governancestrukturen (Nullmeier 2003).

Abbildung 8: Ziele der Untersuchung

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">1. Untersuchung der Rahmenbedingungen großstädtischer Modernisierung<ul style="list-style-type: none">• Wandel staatlicher Rahmenbedingungen• Sozioökonomische und regionale Entwicklungsbedingungen2. Untersuchung der Steuerung und Mitbestimmung großstädtischer Modernisierung in den Pfaden/Arenen<ul style="list-style-type: none">• Zentrale Ressourcensteuerung und Verwaltungsmodernisierung,• Stadtentwicklung,• Politische Führung und Bürgerbeteiligung sowie• Wandel der Arbeitsbeziehungen2. Begleitende Workshops und Tagungen mit Unterstützung des Projektes und in Kooperation mit den großstädtischen Modernisierungsakteuren, der HBS und dem Verdi-Fachbereich Gemeinden |
|---|

Als Großstädte werden aus stadtsoziologischer Sicht gemeinhin die 39 deutschen Städte angesehen, in deren Grenzen mehr als 200.000 Einwohner leben

(Ewehling, Kost 2003: 15). Für unser Projekt mussten wir das Untersuchungsfeld aus forschungsmethodischen und arbeitsökonomischen Gründen weiter eingrenzen. Das immer noch sehr komplexe Untersuchungsfeld wurde auf solche lokale Gebietskörperschaften begrenzt, in deren Grenzen mehr als 450.000 Einwohner leben, da diese Städte in stadtsoziologischer und institutioneller Hinsicht ein hohes Maß an vergleichbaren Strukturen aufweisen dürften. Offen bleiben muss hier, inwieweit unserer Befunde und Schlussfolgerungen auf Großstädte mit geringeren Bevölkerungszahlen bezogen werden können.

Abbildung 9: Untersuchungsfahrplan (Geplante Projektlaufzeit 30 Monate)

Quartal	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.
<i>Untersuchungsabschnitte:</i>										
(1) Bedingungen der Modernisierung: • Staatliche Rahmenbedingungen • Sozioökonomische Entwicklungsbedingungen	→						→			
(2) Steuerung und Mitbestimmung großstädtischer Modernisierung Verw. modernisierung, • Stadtentwicklung • polit. Führung/ Bürgerbeteiligung • Wandel der Arbeitsbeziehungen			→				→			
Workshops/Projektbeirat		P			P/W			W	P.	
Zwischen - bzw. Abschlussbericht	→			→					→	

In Zusammenarbeit mit dem Projektbeirat der HBS wurde das Arbeitsprogramm des Projektes in der in Abbildung 9 dargestellten Form aktualisiert. Der Untersuchungsfahrplan des Projektes wurde dem aktualisierten Arbeitsprogramm angepasst. Für Berlin, Hamburg und Bremen konnten die Ergebnisse des von der HBS geförderten Projektes über die Modernisierung des öffentlichen Sektors in den Stadtstaaten genutzt werden (Prigge, Prange, Bovenschulte 1999).

2.3.2 Untersuchungsmethode

Die Untersuchung des großstädtischen Regierens wird auf den Forschungsansatz des akteurszentrierten Institutionalismus (Scharpf 2000, Mayntz 2002) gestützt. Er wurde von Mayntz, Scharpf (1995) als eine Schule der vergleichenden Policy-Analyse (Schmidt 1997: 213) begründet. Dieser Untersuchungsansatz gilt gegenüber neueren Varianten der Korporatismus-Forschung in der Governance-Perspektive (Naschold et al. 1994, Klenk/Nullmeier 2003), der Policy-Netzwerk-Analyse (Windhoff-Hèretier 1996) sowie der Verwaltungswissenschaften (Schuppert 2000) als anschlussfähig (Mayntz, Scharpf 1995: 13 u. 20).

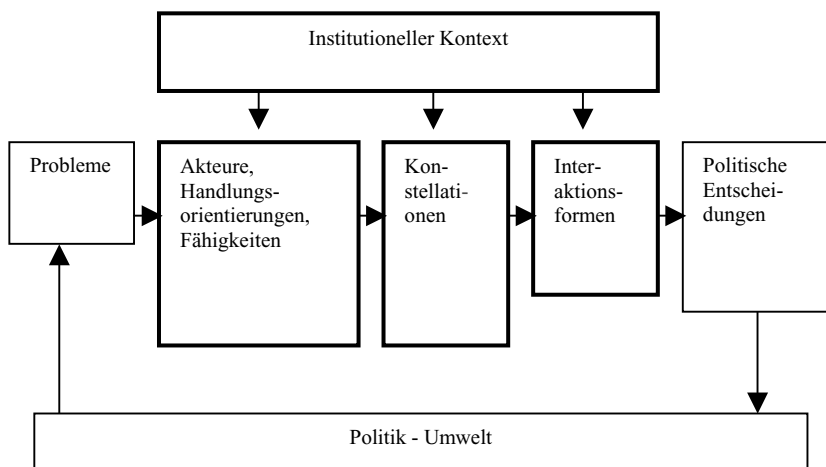
Das Untersuchungskonzept des Projekts steht in der Tradition der Public Governance-Diskussion. Es wurde erstmalig in dem von der Hans-Böckler-Stiftung des DGB (HBS) und dem ÖTV-Hauptvorstand geförderten Forschungsprojekt über die Modernisierung des öffentlichen Sektors in den Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen (Stadtstaaten-Projekt) operationalisiert und wird hier weiterentwickelt (Prigge u.a. 1999, 2000, 2001). Die empirischen Erhebungen und Analysen des Projektes bewegen sich vorwiegend auf einer mittleren Untersuchungsebene (Meso-Ebene) des institutionellen Wandels, wobei die Beziehungsstruktur, die Sichtweisen und Handlungskonzepte der in den zu untersuchenden Arenen tätigen relevanten Akteure einbezogen werden und zu interpretieren sind.

Der erweiterte und akteursbezogene institutionalistische Ansatz (*Müller-Jentsch 1996*) will eine theoretische Verknüpfung von historischen Prozessen mit je gegenwärtigen institutionellen und verhandlungstheoretischen Komponenten der industriellen Beziehungen leisten. Er geht davon aus, dass die Institutionen und Arenen (der Regulierung von Arbeitsbeziehungen in betrieblichen Modernisierungsprozessen, A.d.V.) Ergebnisse pfadabhängiger Entwicklungen und interaktiver Lernprozesse sind, welche als geronnene Interessenkompromisse die weiteren Interaktionen der Akteure zu regulieren vermögen. Die auf diese Weise entstandenen Institutionensysteme konditionieren demnach die in ihrem Rahmen stattfindenden Aushandlungsprozesse. In Anknüpfung an diese Überlegungen können im Rahmen dieses Projektes strategisch relevante Pfade der Modernisierung großstädtischer Strukturen als Modernisierungsarenen identifiziert werden, die institutionellen und sozioökonomischen Rahmenbedingungen, die Beziehungsstruktur und die aktuellen (Aus-) Handlungskonzepte zwischen den wesentlichen Akteuren beschrieben werden.

Bei der Auswahl der Untersuchungsfelder konzentrieren sich Mayntz/Scharpf auf staatsnahe Sektoren, um das Zusammenspiel zwischen Steuerung und Selbstorganisation genauer betrachten zu können. Sie entwickeln

den akteurzentrierten Untersuchungsansatz am Beispiel staatsnaher Sektoren wie dem Gesundheits- und Telekommunikations- sowie dem Forschungssektor. Wir beziehen diesen Ansatz auf die Großstädte einschließlich ihrer Einbindung in staatliche Regelungsstrukturen und in die Austauschbeziehungen mit den sozioökonomischen Entwicklungsbedingungen.

Abbildung 10: Gegenstandsbereiche der interaktionsorientierten Policy-Forschung



Scharpf 2000:85

Die interaktionsorientierte Policy-Forschung geht von der Annahme aus, „dass politische Entscheidungen als das Resultat von Interaktionsformen zwischen individuellen, kollektiven und korporativen Akteuren anzusehen sind, die von dem jeweiligen institutionellen Kontext, in dem sie stattfinden, beeinflusst werden. Da Arbeitshypothesen nicht von umfassenden Theorien abgeleitet werden können, müssten Partialtheorien oder wohlverstandene Mechanismen in modularen Erklärungen komplexer Fälle kombiniert werden“ (Scharpf 2000: 41/42). Abbildung 10 zeigt den Gegenstandsbereich der interaktionsorientierten Policy-Forschung.

Bei unseren Untersuchungen über die wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungsbedingungen der Großstädte berücksichtigen wir den Stand der Forschung zum europäischen und deutschen Städtesystem (Krätke 1995, Blotevogel 2000), der Stadt- und Regionalsoziologie (Friedrichs 1995 u. 1997, Häußner

mann/Siebel 1987 u. 1995) sowie der Raumordnung und Raumentwicklung (BBR 2002).

2.3.3 Operationalisierungskonzept

Die Untersuchung basiert auf einem interdisziplinären Forschungskonzept der vergleichenden Policy-Analyse. In dem Konzept verbinden wir den Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus mit Ansätzen der Public Governance-Forschung sowie der Stadt- und Regionalforschung. Dieses Vorgehen erscheint uns angemessen, da wir über eine vorwiegend institutionelle Sichtweise hinaus auch die sozialen, ökonomischen und politischen Grundlagen des deutschen Großstädtensystems einbeziehen und die Wechselbeziehungen zwischen den externen Bedingungen und den Strategien großstädtischer Modernisierung analysieren wollen.

Unser Konzept, das wir als City Governance-Konzept bezeichnen, verstehen wir als eine Variante der makro-sozialen Analyse. Als makro-soziale Analysen werden bisher vor allem komplexe Untersuchungsvorhaben der international vergleichenden Politikwissenschaften konzipiert, um Zusammenhänge und Interdependenzen, die Prozessualität, die Pfadabhängigkeit, vertikale Differenzierungen und systemische Interdependenzen politisch-institutioneller Entwicklungen näher zu untersuchen. Im Rahmen der makro-sozialen Analyse müssen sich die einzelnen Module der Untersuchung zu einem Gesamtkonzept zusammenfügen und aufeinander beziehen lassen. Die unter Einsatz von qualitativen und quantitativen Methoden gewonnenen Befunde und Schlussfolgerungen lassen sich als Beiträge zu Theorien mittlerer Reichweite debattieren und ausweisen (Mayntz 2002: 18 ff.). Die makro-soziale Analyse des Regierens der größten deutschen Städte haben wir mit den drei Hauptvariablen I.) der Steuerung und Mitbestimmung großstädtischer Modernisierungsprozesse, II.) der sich verändernden staatlichen Rahmenbedingungen und III.) der differenzierten wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung des Großstädtensystems konzipiert (s. Abbildung 11).

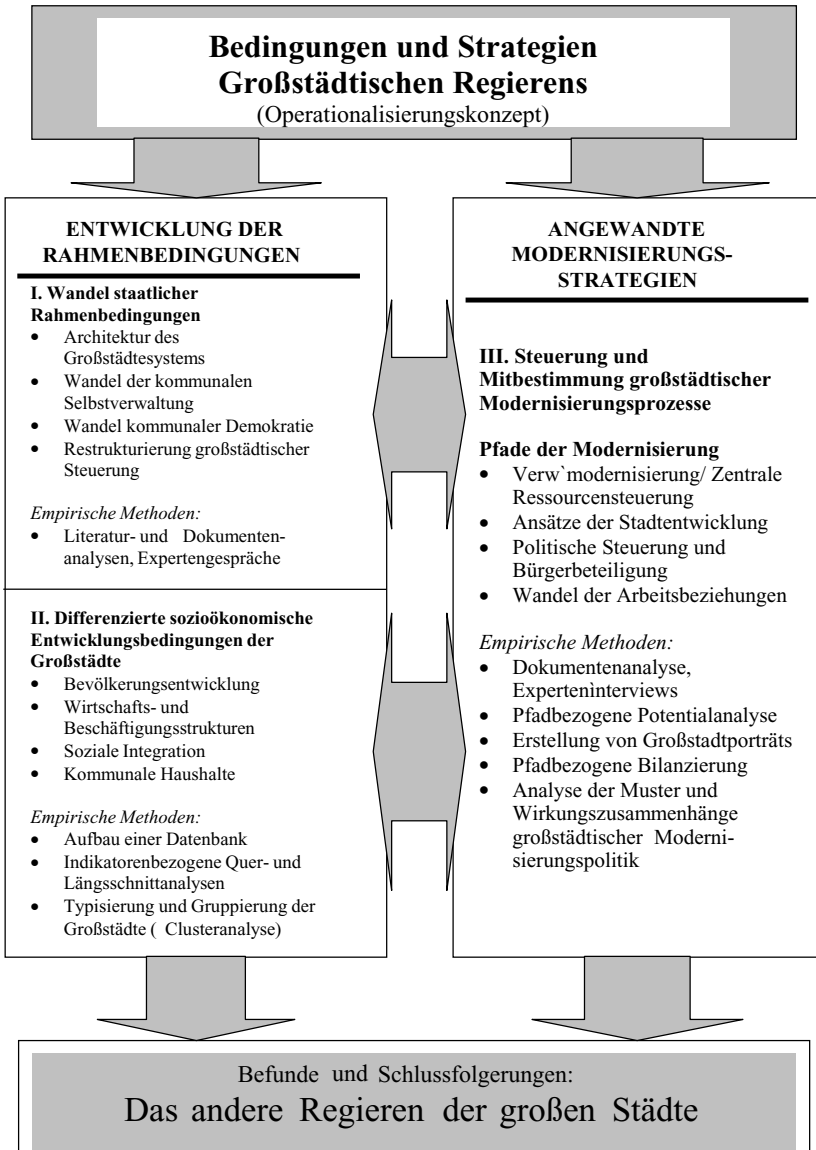
Für die Untersuchung der strategischen Steuerung des Strukturwandels einer Großstadt und die Entwicklung der Partizipations- und Mitbestimmungschancen wurde der Prozess großstädtischer Modernisierung aufgegliedert. Als Pfade und Arenen der Modernisierung haben wir die Verwaltungsmodernisierung, die politische Führung einschl. der Bürgerbeteiligung, Strategien der Stadtentwicklung sowie den Wandel der Arbeitsbeziehungen näher untersucht. Die Untersuchung wurde so angelegt, dass Vergleiche zwischen den Großstädten sowohl innerhalb einzelner Modernisierungspfade als auch zwischen der Modernisierungspolitik der Großstädte möglich sind. Als externe Bedingungen

größtstädtischer Modernisierung werden der Wandel der staatlichen Rahmenbedingungen und die wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungsbedingungen der Großstädte näher analysiert. Gefragt wird im Bereich der staatlichen Rahmenbedingungen weiter nach der Architektur des Großstädtesystems, dem Wandel kommunaler Selbstverwaltung einschließlich der Gemeindefinanzen, nach dem Wandel kommunaler Demokratie und der Restrukturierung kommunaler Steuerung.

Um die Relevanz unterschiedlicher regionaler Entwicklungsbedingungen für die Großstädte abschätzen zu können, haben wir als Indikatoren bei umfangreichen Datenerhebungen die Bevölkerungsentwicklung, die lokalen Wirtschafts- und Beschäftigungsstrukturen, Merkmale institutioneller Integration und Desintegration sowie der kommunalen Haushaltsstrukturen eingesetzt. Quantitative Datenerhebungen wurden von uns zu den Erhebungszeitpunkten 1990-1995-2000 durchgeführt. Die erstellte Datenbank wurde für Längs- und Querschnittsanalysen genutzt. Mit Hilfe einer Clusteranalyse wurden die Großstädte typisiert.

Durch die Untersuchungen sollen Antworten auf die Frage nach der Konstruktion, dem Wandel und der Dynamik, den relevanten Steuerungsformen und zentralen Entwicklungsproblemen des Systems der größten Städte gegeben werden. Wir erwarten Erkenntnisse über den Wandel staatlicher Rahmenbedingungen, das Ausmaß und die Wirkung regionaler Entwicklungsunterschiede und die Ausgestaltung und Wirkung größtstädtischer Modernisierungspolitik. Außerdem soll die Wechselwirkung zwischen den externen Rahmenbedingungen und den angewandten Strategien größtstädtischer Modernisierung analysiert werden. Den Untersuchungsbericht schließen wir mit einem Kapitel über die Ausprägungen der Modernisierungspolitik der großen Städte. Damit wollen wir die Stärken und Schwächen der größtstädtischen Modernisierungspolitik thematisieren und die für die Großstädte förderlichen und restriktiv wirkenden externen Bedingungen aufzeigen. Abschließend entwerfen wir eine Strategiekarte für das Regieren großer Städte im Rahmen einer kooperativen Stadtpolitik.

Abbildung 11: Operationalisierungskonzept



2.4 *Anlass, Ziele und Adressaten der Untersuchung*

Großstädte eigneten sich schon immer deswegen als ein Feld für größere wissenschaftliche Untersuchungen, da sie auf Grund ihrer Komplexität einen besonderen Brennpunkt der gesellschaftlichen Entwicklung bilden. Fragen nach der Regierungsfähigkeit der Großstädte und der Steuerung ihrer wirtschaftlichen, sozialen und politischen Entwicklung haben durch die Wiedervereinigung Deutschlands und das Voranschreiten der europäischen Integration eine neue Aktualität erhalten. Mit dem Forschungsprojekt wird in methodischer Hinsicht ein neues Kapitel der Policy-Analyse aufgeschlagen und Neuland betreten. Während bisherige politikwissenschaftliche Untersuchungen überwiegend mit den zwei Hauptvariablen der staatlichen Regelungsstrukturen und den Steuerungskapazitäten der Großstädte arbeiteten, bezieht das Großstädte-Projekt als dritte Hauptvariable die besonderen sozioökonomischen Entwicklungsbedingungen der Stadtregionen mit ein.

Mit dem Großstädte-Projekt sollen Erkenntnisse darüber gewonnen werden, wie die Großstädte in staatliche Rahmenbedingungen eingebunden sind, welcher Wirkungszusammenhang zwischen regionalen Entwicklungsbedingungen und der großstädtischer Modernisierung besteht und welche speziellen Regelungsstrukturen, Akteurkonstellationen und Handlungsmustern sich in den Großstädten unter diesen Bedingungen herausbilden konnten. Die Untersuchungen erstrecken sich nach der Wiedervereinigung Deutschlands auf einen Zeitraum von zehn Jahren und betreffen die Wechselbeziehungen zwischen den Modernisierungsstrategien der Großstädte, dem Wandel staatlicher Rahmenbedingungen und den differenzierten sozioökonomischen Entwicklungsbedingungen. Die großen Städte werden in der Untersuchung als ein Politikfeld oder Subsystem angesehen, das sich zum Teil neben und außerhalb des institutionell geregelten staatlichen Mehrebenensystems herausgebildet hat. Für die Untersuchungen der großstädtischen Regelungsstrukturen, ihrer Akteurkonstellationen und Handlungsmuster wurde der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus erweitert und mit dem Public-Governance-Ansatz sowie Ansätzen der Stadt- und Regionalsoziologie verbunden. Mit dem für das Projekt entwickelten Untersuchungskonzept des „City Governance“ wird eine vergleichende Policy-Analyse über das „andere“ Regieren der größten deutschen Städte durchgeführt. Auf diese Weise werden Erkenntnisse über die Konstruktion, den Wandel und die Dynamik, die relevanten Steuerungsformen und die zentralen Entwicklungsprobleme der größten deutschen Städte gewonnen.

Die Adressaten der Untersuchungen in Politik, Verwaltungen und Interessenvertretungen werden durch Experteninterviews, bei der Erhebung von Do-

kumenten sowie über Workshops und den Projektbeirat der Hans-Böckler-Stiftung beteiligt. Als Stütze für diesen Kommunikationsprozess wirkt die Homepage des Projektes im Internet (www.iaw.uni-bremen.de/rprigge/ Großstädte/Großstädte-Projekt). Auf der Basis der Ergebnisse des Projektes können für jede der beteiligten Großstädte besondere Auswertungen und Analysen erarbeitet und interessierten Akteuren zur Diskussion gestellt werden.

3 Die Großstädte zwischen kommunaler Selbstverwaltung und staatlicher Rahmensteuerung

3.1 Zur Konstruktion des deutschen Großstädtesystems

3.1.1 Großstädte und Großstädtesystem

Städte lassen sich nicht als isolierte Einheiten untersuchen. Ihre Entwicklung steht in einem engen Zusammenhang mit den sozioökonomischen, räumlichen, technologischen, politischen und institutionellen Bedingungen einer Gesellschaft. Wenn etwa 70 % der Bevölkerung in Städten wohne, sind die Probleme der Stadt zentrale Probleme der modernen Gesellschaft (Saunders 1987: 11). Trotzdem ist keine allgemeine interdisziplinäre Theorie und Empirie der Stadt bzw. Großstadt verfügbar. Vielmehr überbieten sich die verschiedenen Teildisziplinen der Ökonomie, Soziologie und Geografie, der Politik-, Staats- und Verwaltungswissenschaften darin, nur Teilaspekte der Stadt zu analysieren (Friedrich 1995: 16ff). Wir möchten unsere Analyse der lokalen Politik und ihrer Funktionsbedingungen auf einen disziplinübergreifenden sozialwissenschaftlicher Zugang gründen, wie er in Ansätzen der lokalen Politikforschung zu finden ist. Damit stellt sich uns die Frage, wie wir staatsrechtliche und demokratietheoretische („Kommunalpolitik“), institutionenpolitisch-verwaltungswissenschaftliche („Stadtpolitik“), policy-analytische („Lokale Politik“), finanzwissenschaftliche („Kommunal Finanzen“), sozioökonomische und –ökologische („Regionalökonomie, Stadtentwicklungspolitik“) und soziologisch-zivilisationstheoretische („Stadtsoziologie“) Ansätze lokaler Politikforschung für unsere Untersuchung fruchtbar machen können (Blanke/Benzler 1991:11).

In der umfangreichen Literatur wird die Stadt häufig nur als administrative Einheit behandelt. Diese Betrachtungsweise greift entschieden zu kurz. *Es war Max Weber, der die Doppelstruktur der Städte zutreffend beschrieb, indem er den wirtschaftlich-sozialen Lebensraum der Stadt von dem Stadtgebiet im politisch-administrativen Sinne unterschied.* Der sozial-räumliche Bereich der Stadt neigt dazu sich auszudehnen und gerate dadurch zu den engeren politisch-

administrativen Grenzen der Stadt in Widerspruch. Weber sah die Stadt als einen Markttort (Weber 1980: 732). Die Stadt war aber auch ein Platz der Zuflucht, des Schutzes und der Rechte der Bürger/innen. Wirth (1938) definierte die Stadt über vier Merkmale, und zwar die Größe, die Dichte, die Heterogenität und die Dauerhaftigkeit des Siedelns (Friedrich 1995: 17).

Wo aber beginnt das *Großstädtische*? Eine Antwort auf diese Frage findet man nicht durch einen Blick in das Grundgesetz oder in die Verfassungen der Länder. Als verfassungsrechtliche Institutionen sind *die Städte* und *die Großstädte* im Unterschied zu *den* Kommunen nicht zu identifizieren. Da die Großstädte (mit Ausnahme der Stadtstaaten) wie alle Kommunen in Deutschland in verfassungsrechtlicher Hinsicht als Teil der Verwaltungen der Länder angesehen werden, sind sie auf die verbandsförmige Vertretung ihrer Interessen angewiesen. Die kleinste Mitgliedsgemeinde des Deutschen Städtetages, dem Interessenverband der deutschen Städte, verfügt über etwas mehr als 10.000 Einwohner, Berlin als größte Mitgliedskommune über knapp 3,4 Millionen Einwohner (staedtetag.de: 2003). Diese Spannbreite zeigt, dass die genauere Analyse von Problemen und Prozessen kommunaler Entwicklung erst möglich wird, wenn die Untersuchungen auf einen städtischen Entwicklungstyp konzentriert werden. Infolgedessen haben wir das Untersuchungsfeld auf die der Einwohnerzahl nach fünfzehn größten deutschen Städte begrenzt. Damit definieren wir für unsere Untersuchung die Großstadt als eine urbane Einheit, die mindestens etwa 450.000 Einwohner hat.

Blotevogel (2000:148) sieht *Städtesysteme* als Gruppen von Städten, die arbeitsteilig durch Leistungsaustausch miteinander verbunden sind. Sie zeigen seiner Einschätzung nach in der Regel eine hierarchische Ordnung. Diese ergebe sich aus den Ansätzen der interdisziplinären Stadtforschung und beruhe auf der Theorie des Rank Size Rule (Größenranking) und der Theorie zentraler Orte.

Danach beruht die hierarchische Ordnung des Städtesystems auf mehreren Faktoren:

- der hierarchischen Organisation des politisch-administrativen Systems,
- den mit der Stadtgröße zunehmenden Agglomerationsvorteilen, die die Standortwahl privater Unternehmen, vor allem des Dienstleistungssektors beeinflussen,
- den Urbanisationsvorteilen, die Zeitvorteile für die Verfügbarkeit von Informationen durch den Zugang zu Spezialisten bieten.

Eine politikwissenschaftliche Analyse des lokalen Regierens durch Großstädte kann sich demnach nicht auf ein institutionell abgesichertes Terrain stützen.

Sie ist gehalten ihren Gegenstand in drei Richtungen zu erweitern:

- a) um die *Einbindung der lokalen Politik in die vertikale Politikverflechtung*, und zwar sowohl im Sinne der „intergovernmentalen“ Beziehungen als auch des „interorganizational policy-making“;
- b) um die *horizontale Vernetzung verschiedener sektoraler Politikbereiche auf der lokalen Ebene* über die kommunalen Institutionen hinaus unter Einbeziehung differenzierter Akteursbeziehungen sowie
- c) um die *räumlichen Entwicklungsprozesse*, damit historisch begründete, veränderte politische und administrative Handlungsanforderungen sichtbar werden (Blanke/Benzler 1991: 12).

Das Konzept des *Europäischen Städte-Systems* beruht nach Krätke (1995: 144) auf der Vorstellung, dass Wirtschaftsräume durch sozialökonomische Verflechtungsbeziehungen strukturiert werden. Das Städtesystem soll nach einer Prognose im Zuge der europäischen Integration auf zweierlei Ebenen eine neue Polarisierung erfahren. Zum einen werden verstärkte Entwicklungsdifferenzen zwischen den Stadtregionen im jeweiligen nationalen Wirtschaftsraum erwartet, zum anderen entstehe eine akzentuierte Polarisierung zwischen den städtischen Entwicklungstypen im gesamteuropäischen Maßstab. Die europäische Entwicklung könnte die Global Cities und die metropolitanen Stadtregionen begünstigen. Auf der anderen Seite müssten die vom Netz der metropolitanen Stadtregionen abhängigen Zentren von nationaler Bedeutung sowie die vom europäischen Produktionszusammenhang abgekoppelten Städte um neue Entwicklungschancen konkurrieren.

Das *deutsche Städtesystem* wird als ein nationales Städtesystem beschrieben, dem Städte angehören, die untereinander durch eine Arbeitsteilung verflochten sind und zwar enger als mit den Städten jenseits der Staatsgrenze (Häußermann 2000: 74). In der Zeit der europäischen Integration und Globalisierung der Wirtschaft gehe der Grad der Geschlossenheit der nationalen Städtesysteme allerdings ständig zurück. Das deutsche Städtesystem sei dabei, mit dem europäischen und globalen Stadtsystem zu verschmelzen.

Häußermann hält dem Wunsch- oder Leitbild einer Metropole das Gegenbild eines funktional differenzierten Stadtsystems entgegen, das offener und flexibler sein kann als ein zentralistisches. Von Innovationsforschern werde heute in der Regel das Städtesystem als ein durch komplementäre Funktionsspezialisierung miteinander verbundenes Städtetz verstanden. Metropole sei ein Begriff, der einem hierarchischem Ordnungssystem entstamme. In modernen Organisationskonzepten spielten Zentralen eine geringere Rolle als in früheren. Delegation von Verantwortung, Dezentralisierung von Entscheidungen, Kon-

kurrenz von Unternehmensteilen miteinander, das seien Rezepte für Innovation und zur Steigerung von Produktivität: Nicht ein Zentrum, sondern viele Zentren, nicht hierarchische Kommunikation, sondern Vernetzung, nicht zentral gesteuerte Arbeitsteilung, sondern Entfaltung der verschiedenen Begabungen im Wettbewerb und in arbeitsteiliger Kooperation unter fairen, förderlichen staatlichen Rahmenbedingungen.

Die dezentrale, föderale Struktur des deutschen Bundesstaates hat sich in der Zeit der politischen und ökonomischen Teilung Deutschlands befestigt und wurde durch die Wiedervereinigung fortgeschrieben. Nationalstaaten mit einer zentralistischen Struktur wie Großbritannien, Frankreich und Portugal haben am deutlichsten Metropolen herausgebildet: Paris, London, Lissabon. Nationen mit föderaler Tradition wie Deutschland, die Schweiz oder die Niederlande kennen demgegenüber *keine* eindeutige Dominanz der Hauptstadt oder Metropole. Es ist das Verdienst von Häußermann, darauf hingewiesen zu haben, dass der Metropolenbegriff von institutionalisierten, hierarchischen Systemen ausging und heute wohl eher als kulturelles Leitbild verstanden werden sollte. Städte wie Metropolen stehen nämlich möglicherweise vor ähnlichen Problemen:

- Arbeitsmarktprobleme, d.h. die ökonomische Integration der Stadtgesellschaft,
- Umweltprobleme, d.h. die Durchsetzung einer ökologisch verträglichen Wirtschafts- und Lebensweise,
- die soziale Polarisierung durch wachsende Ungleichheit,
- die Integration der Stadtgesellschaft in kultureller Hinsicht, also die Realisierung einer multikulturellen Gesellschaft,
- die Mobilitätsprobleme in den Städten.

„Metropole ist (deshalb) überall, wo an der Bewältigung unserer Zukunftsprobleme gearbeitet wird.“ (Häußermann 2000:79).

3.1.2 Entwicklungsdimensionen der Großstadtregion

Während Stadtökonomien und Wirtschaftsgeografen lieber die Austauschbeziehungen zwischen den großen Städten in den Blick zu nehmen scheinen, richten die Stadtsoziologen ihr Erkenntnisinteresse bisher vorwiegend auf die Binnenverhältnisse der Städte. Nach einer Definition zeichnet sich die Stadtsoziologie „durch ein spezifisches theoretisches und empirisches Interesse an den miteinander verbundenen Prozessen der gesellschaftlichen Konsumtion, der politischen Konkurrenz und der Kommunalverwaltung im Kontext des Spannungs-

verhältnisses zwischen Profitprinzip des Privatsektors und den sozialen Bedürfnissen, zwischen strategischer Planung und demokratischer Verantwortung sowie zwischen der zentralisierten Leitung und der lokalen Autonomie“ aus (Saunders 1987: 251).

Der Wandel der „Europäischen Stadt“¹ wird von namhaften Stadtsoziologen unter den Aspekten des Wandels der Stadtgestalt, der Frage nach einer neuen Urbanität, des Wandels der Stadtpolitik und der Zukunftsfähigkeit thematisiert: Danach ist sie (1.) der Ort, an dem die bürgerliche Gesellschaft entstanden ist. Deshalb sei sie auch (2.) ein geschichtlicher Ort der Emanzipation, der Auseinandersetzung um Einfluss und Herrschaft gesellschaftlicher Gruppen. Die europäische Stadt ist gleichzeitig (3.) Ort einer besonderen urbanen Lebensweise, durch die sich die Stadtbewohnerinnen und Stadtbewohner von den Landbewohnern unterscheiden. Außerdem sei die europäische Stadt (4.) ein Produkt von bewusster Planung und staatlicher Intervention. Sie habe historisch gesehen immer wieder erfolgreich in das Marktgeschehen interveniert (z.B. durch das Planungs- und Baurecht, durch sozialen Wohnungsbau etc.). Die europäische Stadt habe (5.) als sozialstaatlich regulierte Stadt durch die öffentliche technische und soziale Infrastruktur ein Kapitel sozialer Integration geschrieben (Siebel 2004: 13 ff.).

Die großstädtische, urbane Lebensweise ist durch die besondere Polarität von Öffentlichkeit und Privatheit, durch das Gegenüber von Marktplatz und Wohnung gekennzeichnet (Bahrdt 1998:83). Die Polarität der städtischen Lebensweise kann in fünf Dimensionen analysiert werden:

- a) Die *soziale* Dimension betont, dass das städtische Alltagsleben in Sphären des öffentlichen Raums als Vorderbühne und des privaten Raumes als Hinterbühne differenziert werden könne.
- b) In *funktionaler* Hinsicht sind Platz und Straße als öffentliche Räume den Funktionen Markt und Politik zuzuordnen, während den privaten Räumen von Betrieb und Wohnung von den Funktionen der Produktion und Reproduktion erfüllt würden.
- c) In *juristischer* Hinsicht steht der öffentliche Raum unter öffentlichem Recht, während der private Raum unter dem privaten Hausrecht des Eigentümers falle, woraus sich eine besondere Macht zur Nutzung der Räume ableiten lasse.

¹ So der Titel des von Walter Siebel zum sechzigsten Geburtstag von Hartmut Häußermann herausgegebenen Sammelbands (Siebel 2004).

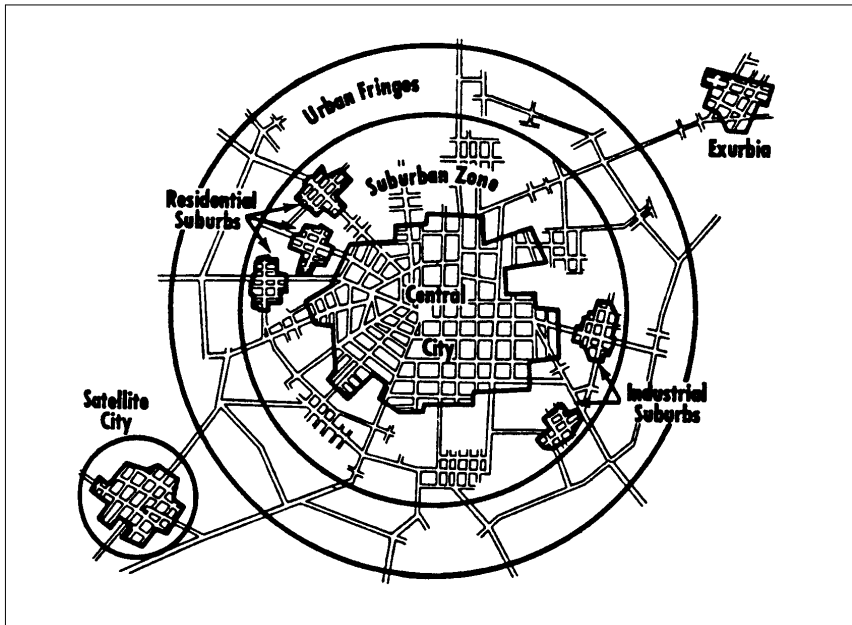
- d) In *materiell-symbolischer Hinsicht* gibt es ein breites Repertoire an architektonischen und städtebaulichen Ausdrucksformen, die Zugänglichkeit oder Exklusivität von Räumen verheißen.
- e) In *normativer Hinsicht* hat das Ideal bürgerlicher Öffentlichkeit demokratischen Strukturen zum Durchbruch verholfen und die Integration einer sich ausdifferenzierenden Stadtgesellschaft ermöglicht. (Siebel 2004:15).

Die beschriebenen Analysedimensionen der urbanen Lebensweise weisen eine große Affinität zu den sozialen, ökonomischen, institutionellen, räumlichen und demokratischen Analysedimensionen auf, mit denen wir nach unserem Projektkonzept die Prozesse und Steuerungsformen der großstädtischen Entwicklung und Modernisierung untersuchen wollen (vgl. Kap. 2.2.2).

Seit dem Beginn der 1990er Jahre wird unter Stadtplanern, Stadtsoziologen und Architekten verstärkt über die Krise der Stadt diskutiert. Beklagt wird der Verlust von Urbanität als Folge eines seit langem zu beobachtenden Auflösungsprozesses der überschaubaren, kompakten stadträumlichen Strukturen. Konstatiert wird die schwindende Attraktivität der Innenstädte, der Bedeutungsschwund der Kernstadt gegenüber der Peripherie und Region. Die Stadt werde verlandschaftet, die Landschaft verstädtert. In der neuen Zwischenstadt drohe der Verfall öffentlichen Lebens und der Stadtdiskurse. Die Zerteilung der Stadtgesellschaft führe zu einer internationalisierten und einer lokalen Welt (Wilhelm 2002: 15). Die großen Städte sind für Häußermann/Siebel Brennpunkte des sozialen Wandels, seine Motoren und seine Opfer. Der Wandel räumlicher Strukturen ist für sie kein automatischer Reflex des sozialen Wandels sondern eine Mischung aus überlokaler Determination und lokaler Filterwirkung (Häußermann, Siebel 1995: 91 u. 97).

Große Städte bestehen in sozialräumlicher Hinsicht aus einem Zentrum und der Peripherie, der Innenstadt und den Stadtteilen. Um das Zentrum liegt häufig eine erste Zone innenstadtnaher Stadtteile, in einer zweiten und auch dritten städtischen Zone können weitere Stadtteile liegen, die manchmal auch eingemeindet wurden. Der Stadtteil lässt sich sozialräumlich noch in verschiedene Wohnquartiere aufgliedern. Die Innenstadt ist häufig durch eine Polarisierung in einen für den Einzelhandel und für höherwertiges Wohnen modernisierten sowie einen noch sanierungsbedürftigen Teil gekennzeichnet. In den innenstadtfernen Stadtteilen kommt es eher zu einer Entmischung von Arbeiten und Wohnen. Das Bild einer Großstadt ist naturgemäß stark von ihrer spezifischen Lage und Geschichte geprägt. Dies betrifft auch das Verhältnis der Stadt zu ihrer Region.

Abbildung 12.: Modell einer Stadtregion



Boskoff 1970 (entnommen: Friedrich 1995: 17)

Abbildung 12 zeigt das Modell einer Stadtregion. Es bildet die Stadt in ihren administrativen Grenzen als Kernstadt (central city) ab. Daran schließt sich die suburbane Zone (Umland) an mit zwei Typen darin gelegener Orte (suburbs - Vororte). Im Westen der Stadt sind es Wohnvororte (residential suburbs), im Osten der Stadt Industrie- bzw. Gewerbe-Vororte (industrial suburbs). Auf die Zone des weiteren Umlands (urban fringes) folgt eine Zone, in der zwei Typen von Gemeinden liegen: Kleinere Gemeinden mit überwiegender Wohnbebauung (exurbia) und Trabantenstädte (satellite cities) (Friedrich 1995: 18).

Auf Grund der um sich greifenden Prozesse der Suburbanisierung verlieren die Großstädte Arbeitsplätze und zumeist gut verdienende Einwohner an die Vororte, während in sozialer Hinsicht unterprivilegierte Bevölkerungsschichten die Anonymität der Großstadt suchen. Die Vororte profitieren von der Suburbanisierung. Sie gewinnen Einwohner und Arbeitsplätze und verfügen über die öffentlichen Finanzmittel, um ihre kommunale Infrastruktur auszubauen. Die Großstädte bleiben demgegenüber auf den Folgen der Massenarbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung sitzen. Sie verlieren häufig Einwohner und Unterneh-

men als Steuerzahler. Ohne ausreichende staatliche Unterstützung und einen Interessenausgleich mit den Umlandgemeinden fällt es den Großstädten immer schwerer, die kommunale Infrastruktur und die soziale Integration in den Ballungszentren aufrecht zu erhalten. Die Verwaltungsgrenzen der Großstadt umfassen heute zumeist nur das Gebiet der Kernstadt, während die Vororte eigenständige Gemeinden außerhalb der Großstadt bilden. Die Stadtregionen verfügen bisher nur im Ausnahmefall über einen eigenen festen institutionellen Kern mit eigener demokratischer Legitimität. Es überwiegen gegenwärtig noch weiche Formen der interkommunalen Kooperation, die aber kaum dazu geeignet sind, gegensätzliche Interessen zwischen der Kernstadt und den Umlandgemeinden zu überwinden.

Zwischen den Stadtteilen vor allem größerer Städte und in den Stadtregionen können sich die Lebensbedingungen unterschiedlich entwickeln und polarisieren. Krätke zeichnet das Bild der vielfach geteilten Stadt, nämlich der Stadt des Luxus, der gentrifizierten Stadt, der mittelständischen Stadt, der Mieterstadt sowie der aufgegebenen Stadt (Krätke 1995: 158 u. 174). Dieses Bild der inneren Differenzierung einer Stadtregion provoziert Fragen danach, welche Leitbilder, Konzepte und Strategien der Stadtentwicklung von den Großstädten verfolgt werden sollen und können. Die These von der Entzentralisierung der Stadt und einer polyzentrischen Stadtentwicklung geht von einem Bedeutungsverlust der Innenstadt aus und gibt den Stadtteilen und der Region ein größeres Eigengewicht (Herrlyn 1998). Drohen die Städte wirklich in der Region auf- und unterzugehen? Wie gestalten sie die regionale Kooperation mit den Umlandgemeinden? Vor diesem Hintergrund müssen Fragen nach der für die Entwicklung der deutschen Großstädte angemessenen Stadtentwicklungspolitik, nach den institutionellen Strukturen und Akteursbeziehungen, nach der Steuerung, demokratischen Legitimation und Mitbestimmung der Modernisierungsprozesse in den Großstädten und in der Stadtregion neu beantwortet werden:

- a) Behindern oder fördern die staatlichen Rahmenbedingungen die Entwicklung der Großstädte und Stadtregionen?
- b) Lassen die kommunalen Regelungsstrukturen den Großstädten die für ihre Größe und Aufgaben angemessenen Handlungsspielräume?
- c) Muss das Beziehungsgeflecht zwischen dem Bund und den Ländern sowie den Großkommunen und Umlandgemeinden im Bereich von Stadtregionen neu justiert werden?
- d) Wie zentral und wie dezentral werden bzw. müssten großstädtische Demokratie und Verwaltung organisiert werden.