SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Die Stadt - neue Herausforderungen und Chancen für den Staat

Fürst, Dietrich

Veröffentlichungsversion / Published Version
Verzeichnis, Liste, Dokumentation / list

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Verlag Barbara Budrich

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Fürst, D. (2012). Die Stadt - neue Herausforderungen und Chancen für den Staat. *der moderne staat - dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, *5*(1), 25-42. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-61000-0

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer CC BY-SA Lizenz (Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de

Terms of use:
This document is made available under a CC BY-SA Licence (Attribution-ShareAlike). For more Information see: https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Dietrich Fürst

Die Stadt – neue Herausforderungen und Chancen für den Staat

Zusammenfassung
Die Stadt hat in den letzten Jahren als Folge der Einflüsse von Globalisierung, Wissensgesellschaft, Regionalisierung der Politik und demographischem Wandel erhebliche Aufmerksamkeit gewonnen. Denn die als Herausforderungen von Gesellschaften wahrgenommenen Entwicklungen treffen vor allem die Städte. Die Städte haben jedoch immer weniger Handlungsspielräume und -potenziale, diesen Herausforderungen allein zu begegnen. Die Kooperation mit Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft wird für sie zur Notwendigkeit. Darin liegen auch Chancen für den Staat: Städte wirken dem Trend der Ent-Solidarisierung und Ent-Demokratisierung entgegen und fördern gesellschaftliche Selbsthilfekräfte. Allerdings ist der Staat zurückhaltend, die Städte ausreichend zu unterstützen (unzureichende intersektorale Koordination, zu schwache Dezentralisierungsbemühungen), obwohl die Politikfelder von Staat und Stadt immer enger verflochten sind, die kommunale Ebene für die gesellschaftliche Integration immer wichtiger wird, die Wissensgesellschaft auf die Knotenfunktion der Städte angewiesen ist und staatliche Steuerung sich immer stärker in intergovernmentales Management verändert. Für dieses Management bessere Voraussetzungen zu schaffen, ist die Herausforderung des staatlichen Handelns der Zukunft.

Schlagworte: kommunale Handlungsspielräume, kommunale Herausforderungen, gesellschaftliche Rolle von Städten, Wandel des Staates, Governance

Abstract
Cities and the State - new challenges and opportunities
Due to the influences of globalization, knowledge society, processes of regionalization, demographic change etc. cities gained growing attention in the last 20 years. The challenges of modern societies primarily hit the cities. But cities face a declining room for maneuvre and a lack of resources to meet those challenges. Hence, they feel a growing need to cooperate with the government, the private sector and the civil society. That also opens new potentials for the state, in particular to support cities in their activities to counteract tendencies towards societal des-integration and de-democratization by advancing societal self-help potentials. However, the state is reluctant to provide sufficient support (inadequate inter-sectoral coordination, weak endeavours to decentralize etc.), notwithstanding the increasing intertwining of policy areas of state and cities, the growing importance of the local level to support societal integration and the change of governmental interventions to intergovernmental management. Hence, to improve the conditions of processes of intergovernmental management is one of the major challenges of governments in the future.

Key words: local freedom of action, local challenges, societal role of cities, state in transition, governance

1. „Stadt": gesellschaftliche Bedeutung

„Stadt" ist eine heterogene Gruppe von Kommunen. Es gibt Städte mit globaler, europäischer und regionaler Bedeutung, es gibt wachsende und schrumpfende Städte, es gibt stärker und schwächer handlungsfähige Städte und so weiter. Der Stadtentwicklungsbericht 2008 (S.10) der Bundesregierung systematisiert in:

- *„Großstädte, d.h. kreisfreie Städte und Oberzentren mit mehr als 100 000 Einwohnern, sind als Motoren der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung von überregionaler, gesamträumlicher Bedeutung;*
- *Mittelstädte, d.h. Oberzentren und Mittelzentren zwischen 20 000 und 100 000 Einwohnern, sind vor allem außerhalb der Stadtregionen bedeutende regionale Arbeitsmarkt- und Versorgungszentren;*
- *Kleinstädte, meist Mittelzentren oder städtisch geprägte Gemeinden mit weniger als 20 000 Einwohnern, sind vor allem im ländlichen Raum Ankerpunkte für die Grundversorgung der Bevölkerung und Arbeitsmarktzentren."*

Hier ist vor allem wichtig, dass der Unterschied zwischen den größeren Kommunen (hier: Städte genannt) und den kleineren hinsichtlich Entwicklungspotenziale und Fähigkeit sowie Möglichkeit, mit den Herausforderungen der modernen (globalisierten) Wirtschaft und Gesellschaft umzugehen, sich erheblich verschärft hat – was zum zentralen Argument für die Organisation leistungsfähiger Kommunen mittels Gebietsreformen wurde (*Hesse/Götz* 2006).

Unbestritten ist, dass die gesellschaftliche Bedeutung der Städte in den letzten 40 Jahren erheblich gewachsen ist – die städtefeindliche Position des Staates, die sich von der Kaiserzeit bis in die 1960er Jahre hinzog und teilweise auch noch das BROG 1965 beeinflusste, ist längst dem Bewusstsein gewichen, dass Städte unsere größte Erfindung sind, „(*which) makes us richer, smarter, greener, healthier and happier*" (*Glaeser* 2011). Die wirtschaftsgeographische und sozialwissenschaftliche Forschung verweist darauf, in welchem Maße gerade der Übergang zur Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft die Städte wieder ins Zentrum der politisch-administrativen Aufmerksamkeit gerückt hat (*Kujath/Schmidt* 2007; *Adam/Sturm* 2011): Man spricht von der Zukunft, die urban ist (*Opaschewski* 2010), von der „Renaissance der Städte" (*Läpple* 2003; *Haußermann et al.* 2008, S. 362ff.; *Growe/Münter* 2010), von *urban revolution* (*Lefebvre* 2003, bes. S. 174), aber auch davon, dass Städte immer enger mit ihrem Umland verflochten sind, so dass sie nicht mehr ohne dieses agieren können („*the rise of the city-regions*": *Scott* 2006), weshalb auch die „*metropolitan governance*-Diskussion" so en vogue ist (*Heinelt/Kübler* 2005, *Kujath* 2005). Die Diskussion zur „modernen Stadt" bewegt sich von der „europäischen Stadt" über die „Stadt des Wissens" inzwischen schon zur „kreativen Stadt", die aber auch nicht mehr isoliert zu sehen ist, sondern eingebettet agiert in einem „Archipel der Stadtregionen" (*Kunzmann* 2011).

Die vom BMVBS koordinierte „nationale Stadtpolitik" konzentriert sich deshalb auf 6 Handlungsfelder: (1) „die soziale und gerechte Stadt", (2) „die innovative Stadt als Motor der wirtschaftlichen Entwicklung", (3) „eine energieeffiziente, klimawandelgerechte Stadtentwicklung", (4) die Baukultur" (gute qualitätsvolle Planung und Bauausführung), (5) „die Stadtregion als Stadt der Zukunft" und (6) „die zivilgesellschaftliche Mitwirkung und Verantwortung für die Stadtentwicklung" (Stadtentwicklungsbericht 2008, S. 6ff. u. 33ff.).

Städte sind die primären Orte, in denen erstens gesellschaftliche (soziale) Problemlagen virulent bearbeitet werden und in denen zweitens öffentliche Aufgaben vollzogen werden: „*Der größte Teil der öffentlichen Aufgaben (wird) von den auf der Grundlage ihrer gebietsbezogenen multifunktionalen Organisationsform operierenden Kommunen erledigt" (Wollmann* 2006, S. 433*)*. Drittens beobachten wir eine wachsende Aufgabenübertragung vom Staat auf Kommunen, insbesondere in Feldern der Sozial- und Infrastrukturpolitik (wie Stadterneuerungs-, Gemeindeverkehrs-, Umwelt- und Wohnungspolitik), mit dem Ergebnis, dass heute *„rund 80 Prozent aller ausführungsbedürftigen Gesetze und drei Viertel aller öffentlichen Investitionen (ungerechnet Verteidigungsausgaben) von der Verwaltung der Kommunen vollzogen werden" (Wollmann* 2006, S. 435*)*. Das ist vielfach Folge der zunehmenden funktionalen Arbeitsteilung zwischen Staat und Kommunen, indem der Staat immer mehr Regulierungsfunktionen an sich zieht, aber die Dienstleistungs- und Infrastrukturfunktionen dezentralisiert. Solche Prozesse lassen sich in vielen Politikfeldern beobachten, am augenfälligsten vielleicht in der Sozialpolitik (*Bönker* 2011).

Viertens setzen viele Politiker und Wissenschaftler auf die „Erneuerung der Politik ‚von unten'" (*Hesse* 1986[1]) – über die wirksamere Einbindung der Bürger in die gesellschaftliche Problembearbeitung („Bürgerkommune", ehrenamtliche Tätigkeit, Dritte-Sektor-Diskussion (*Dettling* 2001, *Enquete-Kommission* 2002, Städtebaubericht 2004, *Bogumil/Holtkamp* 2011)): „*Befähigen statt Versorgen, Arbeit statt Wohlfahrt, Teilhabe statt Ausgrenzung: So lautet der Dreisatz der neuen Sozialpolitik"* (*Dettling* 2001, S. 147).

Fünftens, schließlich, haben Städte mit hohem Anteil an „Wissensproduzenten" (Hochschulen, Forschungseinrichtungen, Beratungsinstituten) ein wachsendes Gewicht im globalen Wettbewerb um „Talente", wissensbasierte Produktionsbetriebe sowie komplementäre Dienstleister gewonnen: Städte treten immer mehr in einen überregionalen und übernationalen Wettbewerb um qualifizierte Fachkräfte und Kapital, getrieben von den Einrichtungen, die auf diese Fachkräfte und Kapitalgeber angewiesen sind (*Benneworth et al.* 2010). Allerdings gehen dabei die Meinungen auseinander, ob es primär die großen Zentren sind, die die Gewinner sein werden (so *Castells* 2010) oder ob auch kleinere Zentren dazu gehören werden (so *Hall* 2011).

Aber Städte sind heute nicht mehr Handlungsarenen mit hohem Grad der Selbstverwaltung, in denen ein starker Bürgermeister die Geschicke lenken kann. Abgesehen von sinkenden fiskalischen und aufgabenbezogenen Handlungsspielräumen, auf die gleich noch einzugehen ist, können sich die Städte auch nicht mehr auf das Engagement der wohlsituierten „Stadtbürger" verlassen. Die Unternehmen mit traditioneller Bindung an „ihre" Stadt werden zunehmend abgelöst von überregionalen Betriebsstrukturen, deren Manager sich für die Stadt nur noch randständig interessieren; zunehmend ist der Aktionsraum der Bürger auf die größere Region und nicht die Stadt bezogen – man lebt in Ort A, arbeitet in Ort B, orientiert sein Kultur- und Verbraucherverhalten auf Ort C; der Anteil der Bürger, die nur vorübergehend in der Stadt leben und arbeiten, wächst und damit *„schwindet auch die alltagspraktische Bindung der Bürger an ihre Stadt"* (*Siebel* 2011, S. 51f.).

2. Sinkende Handlungsspielräume der Stadt?

Aber mindestens genauso lange, wie über die besondere Bedeutung der Städte für unsere Gesellschaft nachgedacht wird, wird auch über ihre sinkenden Handlungsspielräume geklagt: Erstens nimmt die Politikverflechtung mit der staatlichen Ebene ständig zu, zweitens sinkt der Gestaltungsspielraum der Städte durch staatliche sowie EU-bedingte Regulierung[2]: *„Die letzten Jahrzehnte waren davon geprägt, dass Bund und Länder sich auf Kosten der Gemeinden konsolidiert und stetig neue ausgabenexpansive Standards für die Kommunen produziert haben. Derzeit deutet alles darauf hin, dass die Verteilungsmasse zwischen Bund, Ländern und Gemeinden aufgrund der Steuergesetzgebung und der EU-Defizitkriterien noch kleiner wird…" (Bogumil/Holtkamp* 2011, S. 185*).* Drittens verengt sich der Gestaltungsspielraum auch fiskalisch und materiell. Ursächlich sind die *fiscal crisis of the state*, aber auch die wachsende Privatisierung und wirtschaftliche Fremdbestimmung über große Kapitalgesellschaften (einschließlich Großprojekte-Betreiber in den Bereichen Einzelhandel, Freizeit, Wohnungsmarkt): „*Es dominieren abwesende Investoren mit überlokalen Orientierungen. Auch die alltagspraktische Bindung der Bürger an ihre Stadt schwindet…Heute ist der Alltag vieler Bürger regional organisiert, arbeitsteilig über verschiedene Gemeinden hinweg…Die Kommunen sehen sich nicht mehr Stadtbürgern, sondern Kundengruppen gegenüber, die spezialisierte Erwartungen kompromisslos erfüllt haben wollen*" (*Siebel* 2010, S. 6). *„Die Städte scheinen sozial, ökonomisch, demografisch, aber auch ökologisch und kulturell geschwächt: nicht mehr auskömmliche Einnahmen, nicht mehr genehmigte Haushalte, Aufgabenzuwächse durch Integrationserfordernisse von Mitbürgern mit Migrationshintergrund, durch veränderte Daseinsvorsorge für eine alternde Gesellschaft, durch Alterung und Verfall von Infrastrukturen, durch wachsende Anteile von Haushalten an der Armutsgrenze, durch besondere Armutsbetroffenheit von Kindern…"* (*Beckmann* 2006, S. 121).

Allerdings sieht die Praxis diese Entwicklung vielfach entspannter und entspricht damit auch mehr den theoretischen Erkenntnissen: Dass zwar der Aufbau des Wohlfahrtsstaates in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts zur Zentralisierung von Steuerungsfunktionen auf den Staat führte, dass aber seit den 1980er Jahren europaweit eine Kehrtwendung in Richtung „aktivierender Staat" und „Gewährleistungsstaat" zu beobachten ist (*Blanke* 2003; *Loughlin* 2007, S. 393f.; *Wollmann* 2008): Europaweit gibt es die Diskussion zur Aufwertung stadt-regionaler Handlungssysteme (*Scott* 2006) sowie Dezentralisierungs- und Regionalisierungsbestrebungen[3] (vgl. *Brenner* 2004; *Brenner* 2006; *Kuhlmann* 2011), zumindest Prozesse zur Dezentralisierung und Regionalisierung öffentlicher Aufgaben (*Kuhlmann* 2011, S. 121f. u. 124; *Wollmann* 2008, S. 253ff.) und zu mehr Wettbewerb unter den dezentralen Gebietskörperschaften. Damit verbindet sich die Bereitschaft, größere regionale Disparitäten zuzulassen,[4] eine größere Offenheit für eine experimentelle Fortentwicklung des Verwaltungssystems[5] zu gestatten und generell zwischen den Ebenen mehr Gleichrangigkeit herzustellen („Verhandlungen auf Augenhöhe").

Faktisch gewinnen die Städte im Vollzug staatlicher Vorgaben größere Spielräume. Hierarchische Beziehungen verändern sich immer mehr in vertikale Verhandlungssysteme, womit sich die Macht teilweise auf die Vollzugsebene verlagert, insbesondere dann, wenn der Staat lediglich mit Zielvorgaben operiert, es dabei den dezentralen Einheiten überlässt, wie sie die Leistungen erbringen, dafür aber ein Wettbewerbsverfahren mit Evaluation der Ergebnisse eröffnet (ermöglicht durch die Neuschaffung von Art. 91d

GG).[6] Im Verhältnis Länder⇔Kommunen haben die Städte zudem dort Machtzuwächse erfahren, wo die Mittelinstanz weggefallen ist oder ausgedünnt wurde (*Reiners* 2008, 190ff. u. 201.ff.). Möglicherweise ist dafür auch Indikator, dass sich auf städtischer Ebene die ressortübergreifende Kooperation über Varianten einer integrierten Stadtentwicklungsplanung wieder verstärkt äußert (*Franke et al.* 2009), möglicherweise auch induziert durch die wieder zunehmende Bedeutung von Großprojekten auf kommunaler Ebene (*Frey/Keller* 2003).

Zudem versuchen die Städte, sich aktiv den Restriktionen von Staat und EU zu entziehen. Sie emanzipieren sich vom Staat, indem sie sich erstens regional organisieren, zweitens internationale Verbünde schaffen (METREX, Eurocities), „am Staat vorbei" mit Brüssel verhandeln (*Rechlin* 2004; *Moore* 2008), drittens enger mit ihren Bürgern kooperieren und viertens Verhandlungsmacht in der vertikalen Politikverflechtung aufbauen – wozu die seit 1990 flächendeckend eingeführte Direktwahl der Bürgermeister einen wesentlichen strukturellen Beitrag leistet (*Wollmann* 2006, S. 437; *Haus et al.* 2005). Es gelingt den Städten immer besser, eine Art „Koordination der Fachpolitiken von unten" zu organisieren, d.h. die Stadtverwaltungen zum Ort der ressortübergreifenden Integration von Politikinhalten zu machen (*Wollmann* 2006, S. 447).

3. Herausforderungen für den Staat

Generell ist ein deutliches Umdenken zugunsten der Städte zu beobachten, verglichen mit der Situation in den 1950er und 1960er Jahren. Diskussionen über die „Zukunft der Städte" sind zahlreich geworden (*Ganser et al*. 1991; *Wüstenrot-Stiftung* 2000; *Siebel* 2010), auch Enquete-Kommissionen wurden dazu eingesetzt (Zukunft der Städte 2004). Das hängt wesentlich auch damit zusammen, dass die üblicherweise als Herausforderungen der Gesellschaft wahrgenommenen Entwicklungen (demographischer Wandel, Globalisierung, EU-Integration, IuK-Technologie und Wissensgesellschaft, fiskalische Krise (*Fürst/ Mäding* 2011)) vor allem auch die Städte treffen. Darauf kann hier nicht weiter eingegangen werden, auch wenn diese Herausforderungen das Verhältnis Staat ⇔ Kommunen *materiell* maßgebend beeinflussen.

Vielmehr konzentrieren wir uns im Folgenden auf Herausforderungen, welche die Interaktions*prozesse* treffen:

(1) In den Feldern der Gesundheitspolitik, der Sozialpolitik, der Klimapolitik, der Arbeitsmarktpolitik u.ä. könnten die Städte durch Verknüpfung von kommunalen, staatlichen und privaten Handlungsträgern einen effektiveren Beitrag zur Problembearbeitung leisten, wenn ihnen dazu die Möglichkeiten geschaffen würden: So gibt es Synergieeffekte auf kommunaler Ebene zwischen den Bereichen Gesundheit, Soziales, Umwelt, Sport, Familie, Jugend, Bildung. Oder im Sozialbereich könnte erreicht werden, dass der traditionelle „soziale Konsum" in „soziale Investitionen in Menschen" verwandelt würde durch *„intelligente Kombination der gesetzlichen Instrumente wie zum Beispiel KJHG, BSHG, AFG, Städtebauförderung sowie eine politisch sorgfältige Verknüpfung der Fürsorge mit dem Bedarf der privaten Wirtschaft und des Dritten Sektors, der Gemeinden, der Stadtteile und Landkreise"* (*Dettling* 2001, S. 155). Ein Problem liegt offenbar auch darin, dass die lokale Integration der Handlungsfelder

manchmal an staatlichen Gesetzen scheitert, die aus finanzwirtschaftlichen/marktwirtschaftlichen Gründen den kommunalen Handlungsspielraum reduzieren.[7]

(2) Das Konzept des „aktivierenden Staates", der sich aus der Leistungsverwaltung zugunsten der Aktivierung nicht-staatlicher Kräfte zurückzieht und sich stärker auf gemeinwohl-sichernde Regelungsfunktionen konzentriert („Gewährleistungsstaat"), macht „*die Notwendigkeit lokal differenzierter Politiken angesichts neuer Steuerungstechniken eines aktivierenden Sozialstaats*" offensichtlich (*Siebel* 2010, S. 9). Diese „lokal differenzierten Politiken" schließen insbesondere die Mobilisierung zivilgesellschaftlicher Kräfte ein, die wesentlich besser auf kommunaler Ebene zu aktivieren sind: Denn nachweislich führt die Dezentralisierung von Staatsfunktionen auch dazu, dass es leichter ist, Ent-Solidarisierungsprozessen entgegenzuwirken und zivilgesellschaftliches Potenzial zu nutzen (*Keating* 2009). Einige Länder wie Niedersachsen gehen – wenn auch noch zaghaft – in diese Richtung.[8]

(3) Dazu gehört eine ausformulierte „nationale Stadtpolitik", die sich auch auf die Querkoordination der Fachressorts auf Landes- und Bundesebene bezieht (hier insbesondere: Wirtschaftsförderung, Verkehr, Ökologie, Städtebauförderung, Arbeits- und Sozialpolitik, Familienpolitik). Eine darauf bezogene nationale Stadtpolitik wird seit langem gefordert (z.B. *Krautzberger* 2006) und seit 2007 vom Bund auch – wenigstens verbal – praktiziert (Stadtentwicklungsbericht 2008, S. 5f.). Allerdings beschränkt sie sich primär auf Modellvorhaben und Bewusstseinsbildungs-Prozesse.[9] Auf europäischer Ebene wird die Stadtpolitik offenbar konsequenter verfolgt als auf nationaler Ebene (vgl. *Eltges/Nickel* 2007; *Kolivas* 2007). Zudem hat die Öffnung der EU-Strukturfonds in der Programmperiode 2007-13 für das (regionsungebundene) Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung" den Städten die Chance eingeräumt, sich für diese Mittel zu bewerben.[10] In Deutschland werden zwar über BBR und Landesinstitute sowie stadtbezogene Förderprogramme der Länder eine Reihe von Initiativen auf städtischer Ebene angestoßen. Aber es fehlt an einer konsistenten, Synergie-Effekte nutzenden Politik.[11]

Bund und Länder dürfen deshalb nicht nur wohlwollende Beobachter der Städte sein, sondern sind gefordert, für die Städte einiges zu tun. Denn die Städte wären handlungsfähiger, würde der Staat ihnen mehr Möglichkeiten verschaffen – und zudem ist der Staat indirekt mitschuldig daran, dass die Städte in ihren Handlungsspielräumen zunehmend Restriktionen unterworfen sind: So ist die Finanznot der Gemeinden auch Folge staatlicher Entscheidungen[12], und die Schwierigkeiten einer integrierten Steuerung auf kommunaler Ebene beginnen schon auf Landesebene, wo die Fachressorts schlecht koordiniert sind (Zukunft der Städte 2004, S. 324ff.). Daraus resultieren Herausforderungen, die gleichzeitig auch Anforderungen an den Staat sind. Dabei soll gar nicht auf die traditionellen Klagen der Städte eingegangen werden, ihre Finanznot zu lindern (vgl. auch *Jungfer* 2005), insbesondere das Konnexitätsprinzip ernster zu nehmen (*Jungfer* 2005, S. 215ff.). Aber wenigstens muss darauf hingewiesen werden, dass die Kommunen, insbesondere die Städte, zu den Vorreitern der Verwaltungsreform und des Einsatzes moderner Managementmethoden gehören, um die Mittelverwendung effizienter und effektiver zu gestalten (*Bals* 2011).

4. Chancen für den Staat?

Die Frage nach den Chancen für den Staat ist schwieriger zu beantworten. Zu differenzieren ist dabei zwischen dem Staat als „interesselosem Steuerungssystem“ und dem Staat als interessenbesetzter Institution. Im ersten Falle bietet die Aufwertung der Städte als Ebene gesellschaftlicher Problembearbeitung für den Staat die große Chance, die Problemlösungskapazität des öffentlichen Sektors deutlich zu erhöhen, aber auch gesellschaftliche Konflikte besser bearbeiten zu lassen. Das trifft insbesondere einen Staat, der sich im Gefolge der Globalisierung immer enger werdenden Spielräumen für eine nationale Steuerpolitik gegenübersieht und der mit erzwungenem Steuerungsverzicht im Konzept des demokratischen Wohlfahrtsstaates konfrontiert ist (*Mayntz/Scharpf* 2005, S. 7). Hier bietet die kommunale, insbesondere die städtische Ebene, Chancen: Abgesehen davon, dass sie zu einer immer wichtigeren „Ressource“ von Gesellschaften wird, wenn es um die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit im internationalen Vergleich geht (s.o.), und dass Städte wichtige Pufferfunktionen in der gesellschaftlichen Problembearbeitung wahrnehmen, kann die städtische Ebene wesentliche Beiträge für die Effektivierung des Staatshandelns leisten

- Städte wirken gegen den Trend der Entsolidarisierung, indem sie die Idee der Gemeinwesenarbeit lebendig halten.
- Sie reduzieren in gewisser Weise auch Prozesse der Entdemokratisierung. Dafür spricht viel, weil die kommunale Ebene als für den Bürger besonders handlungsrelevant empfunden wird, die kommunale Politik positiver bewertet wird als die Politik der übergeordneten Ebenen und weil es eine hohe Korrelation zwischen dem Vertrauen in lokale Politik und in staatliche Politik gibt (*Vetter* 2011, S. 27ff.), was offenbar auch durch andere Umfragen bestätigt wird: *„Eine Studie von Infratest-Sozialforschung zeigt, dass der lokale Demokratieindex steigt, wenn der Service der Stadtverwaltung und die Bürgerfreundlichkeit der Kommune positiv bewertet werden. Besonders hervorgehoben wird in der Studie der Zusammenhang zwischen dem Demokratie-Index und dem Gefühl der Bürgerinnen und Bürger, Einfluss auf die lokale Politik und Entwicklung nehmen zu können“* (*Leggewie/Welzer* 2010, S, 172f.).
- Sie unterstützen die Mobilisierung von Selbsthilfekräften in der Gesellschaft im Sinne des Konzeptes des „aktivierenden Staates“, indem sie Handlungsmöglichkeiten für die Zivilgesellschaft schaffen (*Heinze* 2009, S. 205ff.; *Dettling* 2001, S. 425ff.).

Diese Chancen haben den Charakter von Gemeinschaftsgütern, die der Gesellschaft insgesamt zugutekommen, nicht aber konkreten Akteuren. Für den Staat als Institution stellt sich deshalb die Herausforderungen-Chancen-Rechnung anders dar. Herausforderungen sind für Institutionen zunächst Kosten, d.h. Verzichtleistungen oder Verluste. Ihnen stehen die Chancen als Vorteile gegenüber, die aber hier Kollektivgutcharakter haben. Ob sich der Staat als Institution im Kalkül des Abwägens zwischen Chancen und Herausforderungen zugunsten der Städte bewegen lässt, hängt dann davon ab,

- wie gravierend die Herausforderungen empfunden werden, d.h. welche Risiken der Staat als Institution eingehen würde, wenn er nicht handelte;
- ob die Herausforderungen durch Vorteile aus den Chancen kompensiert werden und wie realistisch sich die Chancen darstellen.

Dabei agiert der Staat nicht als einheitlicher Akteur, sondern primär über seine Ressorts. Für diese stellen sich die Herausforderungen und Chancen aber nochmals etwas anders: Herausforderungen werden wahrgenommen, wenn sie in das Aufgabenfeld des Ressorts fallen. Chancen werden als interessant empfunden, wenn sie für das Ressort Vorteile versprechen. Deshalb werden die Chancen nur selektiv wahrgenommen, nämlich sektoral: Fachressorts binden die Städte aktiver in ihre Politikfelder ein. Beispiele finden sich in den Bereichen Bildung (Konzept „selbständige Schule"), Regionalpolitik (Regionalisierung), Hochschulpolitik (Stärkung der Hochschulselbstverwaltung), Sozialpolitik (Beispiele bei *Dettling* 2001, S. 186ff.), Verbraucherschutzpolitik (*Theuvsen* 2008[13]), Sicherheitspolitik u.ä.. Zudem gibt es Bemühungen, das gesellschaftliche Problemlösungs-Potenzial zu erweitern, indem dezentrale Selbsthilfekräfte mobilisiert werden und die inter-kommunale Kooperation unterstützt wird: der Staat bemüht sich um ehrenamtliche Aktivitäten, um die Stärkung der kommunalen Ebene durch Kooperationsmodelle (*Hesse/Götz* 2006), sogar um den Abbau regionaler Disparitäten über Modellvorhaben wie die „regionalen Verantwortungsgemeinschaften."[14]

Zudem sind die Ressorts in die Systemlogik des Staates eingebunden, d.h. sie müssen auf übergeordnete Belange der Institution Staat Rücksicht nehmen: So verhalten sich die Länder bei der allfälligen Dezentralisierung und Regionalisierung eher zurückhaltend, weil sie befürchten, ihre Stellung zu schwächen, wenn sie mehr Funktionen an die Kommunen abtreten (Begünstigung von impliziter Veto-Macht). Die meisten Länder betreiben eher eine „*shallow decentralization*", d.h. sie binden eher die dezentralen Entscheidungsspielräume in engere staatliche Vorgaben ein, als dass sie die „*deep decentralization*" vorantreiben, die den Entscheidungsspielraum unten deutlich ausweitet (diese Unterscheidung machen *Banting/Costa-Font* 2010, S. 382). Allerdings gibt es auch hier beträchtliche Unterschiede in den Politikfeldern: Dort, wo die dezentrale Mitwirkung essentiell ist, weil die dezentralen Handlungsträger Wissens- und Informationsvorsprünge bezüglich Implementationsfeld und Adressaten haben und zudem die Mitwirkung der Adressaten gefordert ist, ist die „*deep decentralization*" deutlich ausgeprägter (ebenda, S. 382).

5. Folgerungen für den Staat

Welche materiellen Anforderungen sich über die Herausforderungen und Chancen von Seiten der Kommunen an den Staat stellen, zeigt eine Durchsicht der Verlautbarungen und Memoranden der kommunalen Spitzenverbände. Natürlich spielen hier auch institutionelle Eigeninteressen eine Rolle, schließlich fungieren die Spitzenverbände auch als Lobbyisten für ihre Mitglieder. Aber hinter den Forderungen stehen auch wissenschaftlich gut begründete Anliegen, denn das Verhältnis von Staat zu Kommunen hat in den letzten Jahrzehnten erhebliche Veränderungen erfahren, allerdings nicht in dem Sinne, der von vielen Vertretern des „global city-Paradigmas" vertreten wird: dass der Staat an Bedeutung verliere und stattdessen die Städte als Knoten globaler Entscheidungsnetze sich immer stärker vom Nationalstaat verselbständigten und globale Mitspieler würden. Eher neigt man inzwischen dazu, die These vom Verlust nationalstaatlicher Bedeutung im Gefolge der Globalisierung zurückzunehmen (*Ghemawat* 2011[15]) und die Funktion des Nationalstaates als Regulierungs- und Sicherungsinstitution gegenüber sich verselbständigenden wirtschaftlichen Verflechtungen zu betonen (*Therborn* 2011, S. 279): *„(die Finanzkrise) has dramatically falsified ideas of a world economy, of global cities, of city*

networks without or independent of nation-states and state-processed national economies".

Gleichwohl gibt es Veränderungen im Staat-Stadt-Verhältnis, die sich auf die Governance-Arrangements auswirken:

Erstens haben sich die Politikfelder von Staat und Kommunen noch enger verwoben als früher, beschleunigt durch knapper werdende Ressourcen und durch die Aufgaben des „Rückbaus des Wohlfahrtsstaates" mit größerem Nachdruck auf Effizienz und Effektivität der Ressourcenverwendung (*Loughlin* 2007, S. 392f.). Es bedarf neuer Formen der kooperativen Problembearbeitung, die in unserem immer noch recht hierarchisch agierenden Staat-Kommune-System sich nur langsam durchzusetzen scheinen. Zwar wird allenthalben vom „kooperativen Staat" gesprochen, von neuen Formen der Governance, die stärker Akteure gleichrangig vernetzen und kooperative Problemlösungs-Strategien entwickeln sollen (*Benz* 2001, S. 238ff.), von der engeren Verzahnung von Wirtschaft, Kommunen und Staat über „regional governance"/ regionale Förderkonferenzen (vgl. *Kruse* 1990, S. 152ff.).[16] Diese kooperative Verbindung von Staat, Wirtschaft und Kommunen wird vor allem dann relevant, wenn es um den Umbau von Wirtschaft und Gesellschaft zur „nachhaltigen Entwicklung" geht. So wurde der Städtebaubericht 2004 unter das Motto gesetzt: „*Nachhaltige Stadtentwicklung – ein Gemeinschaftswerk*". Aber die neuen Modi der Governance beziehen sich stärker auf das Verhältnis von Staat zu Wirtschaft und Gesellschaft als auf die vertikale Beziehung zwischen den staatlichen Ebenen. Sie sind – als horizontale Verflechtungen – zudem auf städtischer/regionaler Ebene leichter herzustellen als auf staatlicher Ebene (Problem des Neo-Korporatismus und politischer Kontrolle). Die vertikale Verflechtung zwischen Kommunen und Staat erfolgt eher traditionell: über aufsichtsbehördliche Kontakte, über kommunale Lobbyarbeit, über Informations- und Beratungsaustausch.

Zweitens wandelt sich die Arbeitsteilung zwischen staatlicher und kommunaler Ebene. Zum einen wird die kommunale Ebene immer stärker in Funktionen der Lebensqualität-Gestaltung, der sozialen Integration und sozialen Absicherung eingebunden, während die staatliche Ebene stärker allgemeine Regelsysteme und infrastrukturelle sowie institutionelle Voraussetzungen der modernen Wissensgesellschaft im internationalen Wettbewerb schaffen muss (z.B. in den Bereichen Bildung, Forschung, digitale Vernetzung). Statt der von *Castells* propagierten Entwicklung der geographischen Bezugssysteme zu einem „space of flows" zeichnen sich vielmehr die modernen Städte dadurch aus, dass sie „place" organisieren – mit Plätzen, Kulturangeboten, eindrucksvoller Architektur und Stadtgestaltung (*Therborn* 2011, S. 278).[17] Zum anderen strukturiert sich der Staat in Richtung des Modells des „Gewährleistungsstaates" um, indem er Organisationen und Prozesse ausbildet, die der Ergebnissicherung sowie der Kontrolle der Ergebnissicherung dienen (*Franzius* 2008, S. 364ff.). Je mehr der Staat gezwungen ist, seinen Anteil am Bruttosozialprodukt zurückzufahren (Schuldenkrise, globaler Steuerwettbewerb), um so mehr wird er darauf angewiesen sein, sein Leistungsangebot durch *outsourcing* (im Wettbewerbsverfahren), durch Mobilisierung des Dritten Sektors (Abbau der Sozialtransfers) und durch Aktivierung des „mündigen Bürgers" (Transparenz über die Kosten staatlicher Leistungen) umzustrukturieren. Hierbei kommt den Kommunen und insbesondere den Städten eine große Bedeutung zu (Experimentierfelder, Mobilisierungsebene für Dritten Sektor und Bürger) (vgl. Economist 2011a, S. 19f.).

Drittens verliert der Staat in vielen Handlungsfeldern sein Handlungsmonopol, weil mehr Akteure hinzutreten (aus Wirtschaft, Zivilgesellschaft, Wissenschaft, supranationalen Einrichtungen), weil damit auch die in den Handlungsfeldern relevanten Interessenlagen heterogener werden und die Handlungs- sowie Ausweichmöglichkeiten der Adressaten zu vielfältig sind, als dass sie sich immer einseitig-hierarchisch steuern ließen. In immer mehr Handlungsfeldern ist der Staat nur ein Partner unter anderen, und statt hierarchischer Steuerung wird „*kollektiv-verbindlich entschieden, gemanagt, geregelt…*" und folglich „*ist die Herrschaftsverantwortung heute auf eine Vielzahl von Akteuren verteilt, die jeweils nur einzelne, sektoral oder funktional spezifische Herrschaftsleistungen erbringen*" (*Genschel/Leibfried* 2008, S. 362). *Schuppert* verwendet dafür die Begriffe der „*Ko-Produktion von Staatlichkeit*" (*Schuppert* 2008, S. 348ff.) und „*Verantwortungsteilung*" (ebenda, S. 344), womit einhergeht,

- dass die traditionellen Steuerungsformen des Staates immer mehr überlagert werden von Verhandlungen, informalen Kooperationsformen, netzwerkförmigen Aktionsbündnissen,
- dass die Grenzziehung des Staates zum nicht-staatlichen Bereich immer durchlässiger wird,
- dass sich dem Staat Formen der Mitbestimmung durch Betroffene aufdrängen etc. (ebenda, S. 345ff.).

In den USA wird deshalb auch von „*intergovernmental management*" gesprochen, d.h. von neuen Steuerungsformen zwischen den staatlichen Ebenen, die mehr zu kooperativem und koordiniertem Handeln zwingen als fragmentierte und „zerfaserte" Ressourcenverwendung zu betreiben (*Conlan/Posner* 2008).

Viertens steht hinter der (teil staatlich induzierten) Aufwertung der Städte ein neuer interregionaler Verteilungskonflikt: Im Zuge der neo-liberalen Politikausrichtung, der Dominanz von Innovationen in der Wirtschaft und dem hohen Gewicht, das innovativer Technologie und hochqualifizierten Arbeitskräften in einer Wissensgesellschaft eingeräumt wird, muss bei sinkenden Finanzmöglichkeiten des Staates eine deutliche Prioritäten-Verschiebung von regionalen Ausgleichsstrategien zu regionalen Innovationsstrategien geleistet werden. Darauf wirken der Bund und die EU bereits seit den 1990er Jahren hin: Nicht nur wird der Wohlfahrtsstaat zum „aktivierenden" und „Gewährleistungs-Staat" umgebaut, sondern das Ausgleichsziel verliert an Gewicht und wird dem Kohäsionsziel untergeordnet, das aber primär auf innovationsbasierten Strategien („Lissabon-Strategie") ruhen soll. Die EU-Strategie „Europa 2020" (*EU-Kommission* 2010) macht das ganz deutlich: Es ist eine „*Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum*", welche die globalen Herausforderungen wirtschaftlicher Machtverschiebungen in den Pazifikraum anzunehmen sucht. Aber sie ist zwangsläufig primär auf urbane Räume ausgerichtet,[18] auch wenn nicht-urbane Räume dank moderner Technologien[19] und über den Anschluss an die Wissensökonomie damit nicht unbedingt auf die Verlierer-Straße geraten müssen (*Hall* 2011, S. 37f.; *Brandt* 2011, S. 165ff.).

Diese Vernetzung von Akteuren und Politikfeldern macht deutlich: Dezentralisierung mindert nicht die Komplexität der Problembearbeitung. Im Gegenteil: Die Zahl der einzubeziehenden Akteure nimmt eher zu. So erwartet die Bundesregierung (Stadtentwicklungsbericht 2008, S. 7f.), dass moderne Stadtentwicklungspolitik (und das bedeutet: Integration der Städte in den gesellschaftlichen Problembearbeitungsprozess) nicht nur ressortübergreifende Kooperation voraussetzt, sondern auch die Zusammenarbeit mit den re-

levanten Akteuren der Wirtschaft, der Zivilgesellschaft, der umliegenden Gemeinden, aber auch: mit den staatlichen Akteuren. Auch die Erfahrungen der Städte mit Ansätzen der „integrierten Stadtentwicklung" weisen auf diese Komplexitätserhöhung hin (*Franke et al.* 2009, S. 50ff.). Das heißt aber auch: Der Autonomiegrad der Städte wird dadurch kaum größer werden – vielmehr nimmt die Zahl der Veto-Positionen in allen Handlungsfeldern zu.

Das hat Folgen für die Governance-Muster – sie müssen weniger komplex werden und effizienter gestaltet werden. Die EU hat mit diesem Problem schon seit langem Erfahrungen – ob die dafür entwickelte „*Offene Methode der Koordinierung*" [20] dafür eine Art Königsweg sein könnte, ist sehr umstritten (vgl. *Große Hüttmann* 2004). Zumindest aber wird das politisch-administrative System nicht umhin kommen, die Arbeitsteilung zwischen Staat (Regulierung) und Kommunen (Dienstleistungen/Infrastrukturleistungen) klarer herauszuarbeiten, die vertikale Politikverflechtung zurückzunehmen und damit verbundene Handlungsfelder, die kommunal relevant sind, auch kommunalfreundlicher zu gestalten (z.B. Familienpolitik, Integrationspolitik, Sozialpolitik). Eine solche Arbeitsteilung kann aber nicht nur bei der Aufgabenverteilung stehen bleiben, sondern muss die Finanzverteilung einbeziehen – zumal nachweislich diejenigen Einrichtungen sparsamer mit den Ressourcen umgehen, die auch die Einnahmehoheit besitzen und nicht von Zuweisungen abhängen, d.h. wo das Ausgabegebaren durch erzwungene Rücksichtnahme auf dessen Kosten gezügelt wird (*Rodden* 2003).

Das mag euphemistisch klingen – aber folgt man den Gedanken von *Gerry Stoker* (2011, S. 27ff.), dann stehen die Kommunen (in vielen Staaten) im Gefolge von Globalisierung und sinkender Bürgerbindung an ihre Gemeinden in der Gefahr, zwar nicht ihre gesellschaftliche Funktionalität zu verlieren, aber kaum noch gesellschaftlich relevante Beiträge zu leisten. Denn werden sie immer mehr auf eine Koordinatorenrolle in einer weitverzweigten und verästelten regionalen Governance-Struktur reduziert, so reduziert sich auch ihr Beitrag auf etwas, was von nicht-kommunalen Akteuren ebenso übernommen werden könnte. Diese Gefahr wird in Deutschland unter dem Titel „Erosion der kommunalen Selbstverwaltung" in ähnlicher Form diskutiert (*Siebel* 2011, S. 52).

Das heißt mit anderen Worten: Auf dezentraler Ebene laufen wir in ein Dilemma. Einerseits werden die Regionalisierung- und Dezentralisierungsprozesse intensiviert, aber andererseits wird die dezentrale Selbststeuerungskraft ausgehöhlt. Denn es reicht für Städte nicht aus, sich im Sinne der „Governance-Diskussion" auf „soft power" (Überreden, Überzeugen, Koordinieren) zu beschränken. Um steuerungs- und gestaltungsstark zu sein, brauchen Städte und ihre Regionen den Zugriff auf hard power (Gebote, Verbote, finanzielle Anreize), auch, um ihre Funktionen gesellschaftlich relevant ausüben zu können. Das aber bedeutet: Es darf dem Staat nicht gleichgültig sein, was mit der kommunalen Selbstverwaltung geschieht. Vielmehr liegt es auch im staatlichen Gesamtinteresse, auf regionaler und lokaler Ebene eine starke Selbstverwaltung sich entwickeln zu lassen. Allerdings ist sicherlich auch richtig, dass es dabei nicht mehr um die kommunale Struktur im traditionellen Rahmen der „europäischen Stadt" gehen kann, sondern dass sich die kommunale Selbstverwaltung im Rahmen der regionalen Kooperation neu organisieren muss.

Die Bedeutung der Städte und der kommunalen Selbstverwaltung für Wissensgesellschaften scheinen auch die EU-Mitgliedstaaten im Kern zu akzeptieren – jedenfalls haben sie den Städten im Lissabon-Vertrag einen Bedeutungsgewinn im europäischen Governance-System verschafft (*Blanke* 2010).

6. Schwierigkeiten, den Anforderungen Taten folgen zu lassen

Beobachter der deutschen Szenerie werden etwas verwundert fragen, ob das Vorangegangene die deutsche Wirklichkeit abbildet. In der Tat – die Argumentation ist eher normativ zu verstehen als empirisch-gesichert. Das Verhältnis Staat⇔Städte ändert sich am ehesten auf der Ebene von Bundesländern, weniger auf der Ebene des Bundes (wo die Städte schon verfassungsrechtlich einen geringeren Stand haben). Zudem differiert die Stärkung der Städte im Staatssystem zwischen den Bundesländern.

Zwischen dem, was sein sollte, und dem, was ist, klafft auch insofern eine Lücke, als das erste von einer funktionalistischen Analyse ausgeht, das zweite aber von institutionellen Gegebenheiten geprägt wird. Auch wenn die funktionalistische Theorie institutioneller Änderungen wahrscheinlich langfristig Recht hat, dass institutionelle Strukturen sich den funktionalen Anforderungen beugen müssen, sind mittelfristig noch erhebliche Friktionen zu überwinden, wie sie aus institutionentheoretischer Sicht vermutet werden (institutionelle Interessengegensätze).[21] Faktisch vollziehen sich solche Änderungen sehr langsam (*Schuppert* 2008) und der Wandel vom Wohlfahrtsstaat zum „aktivierenden Staat" lässt sich empirisch auch kaum darstellen (*Ferrera u.a.* 2001). Aber der Umdenkungsprozess ist seit einiger Zeit im Gange – im Bewusstsein der politischen und noch mehr der wirtschaftlichen Eliten formt sich inzwischen ein anderes Staatsbild (*Loughlin* 2007, S. 391). Deshalb beschränkte sich zwar in der Vergangenheit die Reaktion des Staates auf diese Herausforderungen weitgehend auf Regelungen und Transferzahlungen. Aber über Modellvorhaben und Förderprogramme werden vom Staat auch neue materielle Lösungen auf kommunaler/regionaler Ebene angestoßen. So hat beispielsweise der Bund (über das BBR) über Modellvorhaben neue Wege der internen Stadterneuerung induziert (z.B. „Soziale Stadt": *Walther* 2004) oder die Verdichtungsräume veranlasst, sich zu Metropolregionen zusammenzuschließen – eine Initiative, die inzwischen von allen Ländern unterstützt wird (*Blotevogel* 2010; *Dühr et al.* 2010).

Sicherlich ist die Erwartung gut begründet, dass der Staat, auch wenn er sich als Institution von diesen strukturellen Zwängen weniger leiten lässt, konkret dennoch zum Handeln veranlasst wird, weil die Finanznot dazu zwingt (Entlastungsstrategien über Dezentralisierung und Regionalisierung) und die umsetzenden Agenten auf kommunaler/regionaler Ebene einen wachsenden Handlungsspielraum gewinnen, der hierarchische Steuerungsimperative erschwert. Letzteres folgt bereits erstens aus der Komplexität der Handlungsfelder, die zur Realisierung die Mitwirkung der Handlungsbetroffenen benötigen, zweitens aus den Notwendigkeiten zur ressortübergreifenden Kooperation im Aufgabenvollzug und drittens aus der Heterogenität der Handlungsfälle, die eine Standardisierung von zentraler Stelle immer schwieriger machen.

Aber die Diskussionen zur Realisierung von Funktional- und Gebietsreformen im öffentlichen Bereich haben deutlich gemacht, welche Barrieren sich aus institutionellen Interessen gegen aufbauorganisatorische Reformen aufbauen. Es lässt sich primär das realisieren, was aus Ressortsicht vorteilhaft ist. Insbesondere aufbauorganisatorische Veränderungen sind schwierig zu realisieren, weil sie primär als inter-institutionelle Verteilungsaufgaben wahrgenommen werden, nicht als gesamtstaatliche produktive Verbesserungen. Das heißt: In solchen Interaktionen wird die produktive Seite der Ergebnisse unterbelichtet wahrgenommen, während die Verteilungsseite überdimensioniert in den Blick gerät: Viele Handlungsfelder werden dann vorschnell zu Nullsummenspielen definiert und damit für konstruktive Verhandlungen sehr viel schwieriger zu bewältigen.

Deshalb ist die Verwaltungsreform leichter ablauforganisatorisch, durch Modifikation von Verwaltungsprozessen, zu bewerkstelligen. Das gilt selbst im Verhältnis der hierarchischen Beziehungen zwischen Staat und Kommunen, insbesondere Städten. Zwar haben sich die straffen hierarchischen Beziehungen zwischen Ressorts auf Landesebene und Städten deutlich zugunsten stärker partnerschaftlicher Beziehungen gelockert. Das gilt selbst für die Fachaufsicht, die sich den Kommunen immer häufiger beratend-partnerschaftlich nähert (*Benz* 2011, S. 14). Aber trotz aller Bemühungen, die vertikale Politikverflechtung zu einem Verhandlungssystem unter Gleichrangigen fortzuentwickeln, ist die hierarchische Struktur noch immer ausgeprägt und wird durch die EU-Förderpolitik sogar verstärkt.[22] Auch die Verwaltungsroutinen sind noch ganz darauf abgestellt. Zudem blockiert die Pfadabhängigkeit von Entscheidungsprozessen eher Lernprozesse, weil damit die Vergangenheit sehr stark die Zukunft bestimmt. Verträge zwischen Verwaltungen, wie sie im französischen Verwaltungsrecht üblich sind, sind bei uns selten, obwohl es das Institut der öffentlich-rechtlichen Verträge gibt.

Zwischen dem, was von außenstehenden Beobachtern als Wandel des Staates und Wandel der binnenstaatlichen Arbeitsteilung diagnostiziert wird, und dem, was von den staatlichen Institutionen als Handlungsnotwendigkeit wahrgenommen wird, besteht noch immer eine relativ breite Kluft. Veränderungen zur Schließung dieser Spanne kommen zustande, wenn der äußere Druck hoch ist, wenn die Verlierer der Veränderung schwach sind oder kompensiert werden können, wenn die Barrieren des Wandels nicht zu hoch sind und – vor allem – wenn auf kognitiver Ebene sich ein Bewusstseinswandel bei allen Beteiligten vollzogen hat, dass solche Veränderungen notwendig sind und in welche Richtung sie gehen müssen. Dabei wird die Geschwindigkeit solcher institutioneller Anpassungsprozesse auch davon bestimmt, wie die betroffenen Akteure die Anforderungen wahrnehmen und welche Lösungen sie für geeignet halten. Je intensiver Diskurse in Richtung Wandelung laufen und je tiefer sie in die Praxis politisch-administrativen Handelns eindringen, um so eher sind Änderungen zu erwarten.

Deshalb sind hier noch erhebliche Lernprozesse bei allen Beteiligten erforderlich, bevor sich die kooperativen Beziehungen zwischen Staat und Kommunen ernsthaft durchsetzen: So erkennen viele Verwaltungsleute, dass die Steuerungsfähigkeit der traditionellen Instrumente von Recht und Geld deutlich abnimmt (Ausweichmöglichkeiten der Adressaten, Kontrolldefizite der „Prinzipals"). Jedoch werden die Konsequenzen daraus nur zögernd gezogen – selbst in Strategien der Dezentralisierung[23].

Je mehr sich die Städte vom Staat emanzipieren, um so mehr geraten auch die Länder in die Defensive. Der Staat und seine Ressorts erkennen, dass alle Politikfelder pluralistischer und in der Umsetzung vielfältiger werden und dass die dafür erforderliche Information und die erforderliche Akzeptanzgewinnung immer stärker durch die Städte organisiert werden. Je mehr der Staat in gewisser Weise in die Abhängigkeit der Städte gerät, umso deutlicher wird auch deren Verlangen, durch institutionalisierte Mitsprachemöglichkeiten in die staatlichen Politikfelder effektiver eingebunden zu werden – was ihnen auf EU-Ebene offenbar leichter zu gelingen scheint als auf nationaler Ebene (*Rechlin* 2004).

Anmerkungen

1 *Hesse* selbst äußerte sich damals allerdings skeptisch (*Hesse* 1986a, S. 24)
2 Die britische Industrie- und Handelskammer (Chamber of Commerce) hat in einer Studie für die Zeit 1998-2010 für England 144 neue Rechtsregelungen ermittelt, von denen zwei Drittel dem Einfluss der EU zuzuordnen waren (*Economist* 2011a, S. 19).
3 In Deutschland vor allem: Einführen von mehr politischen Mitbestimmungsmöglichkeiten auf dezentraler Ebene (*Wollmann* 2008).
4 Kennzeichnend ist, dass 1994 in Art. 92(2) GG vom Grundsatz der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse" abgewichen wurde und die „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse" an die Stelle trat.
5 Hier war leitbildprägend das nordeuropäische Konzept der „freien Kommunen".
6 Art. 91d GG: „*Bund und Länder können zur Feststellung und Förderung der Leistungsfähigkeit ihrer Verwaltungen Vergleichsstudien durchführen und die Ergebnisse veröffentlichen*."
7 Beispiel Pflegeversicherung: die Einführung der Pflegeversicherung hat generell die Rolle der Kommunen in der Pflegepolitik gemindert (*Bönker* 2011, S. 108). Hinzu kommt aber auch, dass bspw. in Niedersachsen die Neuregelung der Nds. Kommunalverfassung (§ 135 NKomVG i.d.F. 17.12.2010) es den Kommunen erschwert, sich in dem Feld der Altenpflege zu betätigen. Eine integrierte kommunale Sozialpolitik bräuchte allerdings diesen erweiterten Handlungsspielraum, wohingegen mit der Prärogative für private Trägerschaft Koordinationshürden eingebaut wurden, da private Träger der Pflegeheime sich anderer Logik als derjenigen kommunaler Politik unterwerfen (*Blanke* 2011).
8 Niedersachsen hat 2003 den „Pakt zur Stärkung der Kommunen" organisiert, 2006 das Konnexitätsprinzip in die Landesverfassung aufgenommen und 2006 ein sog. „Modellkommunengesetz" erlassen, das es ausgewählten Modellgemeinden gestattet, bei ca. 100 Gesetzen und Verordnungen für eine begrenzte Zeit von den Regelungen abzuweichen und eigene an die Stelle zu setzen, deren Wirkung allerdings später evaluiert werden muss.
9 So soll als zentrales Instrument der Nationalen Stadtentwicklungspolitik die breit angelegte Projektreihe „Für Stadt und Urbanität" (Stadtentwicklungsbericht 2008, S. 35 f.) dafür sorgen, dass in Deutschland eine intensive Diskussion über die Zukunft der Städte angestoßen wird.
10 Die EU-Kommission verfolgt die Idee einer europäischen Stadtpolitik seit Beginn der 1990er Jahre, zunächst mit der Gemeinschaftsinitiative „URBAN" (1994), Ende der 1990er Jahre mit dem Aktionsrahmen „Nachhaltige Stadtentwicklung in der Europäischen Union", der in die „AGENDA 2000" einfloss und dazu führte, dass die Position der Städte in der Verteilung der EU-Strukturfonds erstmalig in der Programmperiode 2000-2006 deutlich gestärkt wurde.
11 Vorstellungen dazu wurden beispielsweise im Memorandum: *Auf dem Weg zu einer nationalen Stadtentwicklungspolitik* (Bonn u. Berlin 2007: BBR, koordiniert von *Peter Zloniky*) entwickelt (Memorandum, bes. S. 25ff.)
12 Der Staat hat die kommunale Problematik durch De-Regulierung, Liberalisierung und Privatisierung eher verschärft (vgl. *Mayntz/Scharpf* 2005, S. 6) und in der Steuerpolitik sowie über den kommunalen Finanzausgleich beeinflusst er die Finanzsituation der Kommunen direkt.
13 Dargestellt am Beispiel des Qualitätssicherungssystems „Qualität und Sicherheit" in der deutschen Agrar- und Ernährungswirtschaft.
14 Modellvorhaben der Raumordnung: „*Überregionale Partnerschaften – innovative Projekte zur stadt-regionalen Kooperation, Vernetzung und gemeinsamen großräumigen Verantwortung*". Die dahinter stehende Idee: die neuen Wachstumspole der Gesellschaft, die größeren Städte, bilden mit peripheren und strukturschwachen Regionen Verantwortungsgemeinschaften, um Synergie-Effekte zu wecken (z.B. im Tourismus, in Kulturangeboten).
15 *Ghemawat* zeigt in seiner Studie „World 3.0" auf, dass die Bedeutung der Globalisierung in der Literatur stark überschätzt würde. So würden nur knapp 10% der Investitionen auf ausländisches Kapital zurückgehen, die weltweite Kapitalkonzentration habe eher abgenommen (seit 1950) und die Nationalstaaten erhielten eher wachsende Bedeutung als Folge der durch weltweite Finanzverflechtungen ausgelösten Krisen (Economist 2011c, S. 65).
16 *Heinz Kruse* war an der Entwicklung der regionalisierten Strukturpolitik in NRW beteiligt, bevor er zu Beginn der 1990er Jahre Wirtschaftsdezernent in Hannover wurde.
17 *Therborn* (2011, S. 278) drückt es drastisch aus: „*In my opinion this space of flows elaboration amounts to a severe self-amputation of urban research. Cities as places are washed away, drowned in this space of flows. …cities qua cities position themselves and compete as places of attraction".*

18 „*Was die kommende Reform der Kohäsionspolitik angeht, sollte der Schwerpunkt auf vier Hauptbereichen liegen: Städte und ihre potentielle Rolle, funktionale Gebietseinheiten, Gebiete mit bestimmten geographischen bzw. demographischen Problemen sowie makroregionale Strategien"* (*EU* 2011, S. 20)

19 Einschließlich der neuen Technologie des „*three-dimensional printing*", d.h. der Möglichkeit, im Druckverfahren durch Übereinanderlegen von zahlreichen Lagen dünner Materialschichten Geräte und Maschinen herstellen zu können (Economist 2011, S. 69f.). Solche Verfahren haben keine *large scale economies* mehr und lassen sich beliebig an allen Orten anwenden.

20 Die „Offene Methode der Koordination" beginnt mit der Festlegung von Leitlinien, die im zweiten Schritt in quantitative und qualitative Indikatoren präzisiert, dann auf nationaler und regionaler Ebene in Maßnahmen und Projekte umgesetzt und in einen kontinuierlichen Lernprozess über regelmäßige Überwachung (Monitoring und Controlling) eingebunden werden (vgl. *Große Hüttmann* 2004, S. 480)

21 Der Unterschied zwischen institutionentheoretischen und funktionalistischen Erklärungen für Veränderungen im Institutionensystem wurde vor allem bezogen auf die Entwicklung der EU-Institutionen herausgearbeitet (vgl. *Sandholtz/Zysman* 1989 vs. *Moravescik* 1993)

22 Wenn die Länder für die ordnungsmäßige Verwendung der EU-Strukturfonds-Mittel gegenüber Brüssel verantwortlich sind, ziehen sie die Steuerung und Kontrolle der Mittelverwendung an sich.

23 Für Baden-Württemberg lässt sich zumindest feststellen, dass es dabei zu „*trade-offs*" kam: Wegen knapper Mittel wurden Leistungsverbesserungen in einem Handlungsfeld durch Qualitätseinbußen bei anderen Aufgaben entwertet (*Richter* 2010).

Literatur

Adam, Brigitte/Sturm, Gabriele, 2011: Zurück in die Stadt – oder: Gibt es eine neue Attraktivität der Städte? Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBRS-Berichte KOMPAKT 2/2011).

Baldersheim, Harald/Stahlberg, Krister (Hg.), 1994: Towards the self-regulating municipality: Free communes and administrative modernization in Scandinavia, Aldershot: Dartmouth.

Banting, Keith/Costa-Font, Joan, 2010: Guest editorial: Decentralization, welfare, and social citizenship in contemporary democracies, in: Environment and Planning C: Government and Policy 28, S. 381-388.

Beckmann, Klaus J., 2006: „Der Stadt Bestes finden" versus „Sich selbstbewusst auf der Stadt Bestes besinnen und es gezielt fördern", in: *Walcha, Henning* (Hg.), Diskurs kommunal 2006. Der Stadt Bestes finden. Wer rettet unsere Städte jetzt?, Sankt Augustin, S. 121-24.

Benz, Arthur, 2001: Der moderne Staat. Grundlagen der politologischen Analyse, München: Oldenbourg.

Benneworth, Paul/Charles, David/ Mandanipour, Ali, 2010: Building localized interactions between universities and cities through university spatial development, in: European Planning Studies 18, S. 1611-1629.

Benz, Arthur, 2011: Verwaltung als Mehrebenensystem, in: *Blanke, Bernhard u.a.* (Hg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 4. akt. u. erg. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag, S. 11-19.

Blanke, Bernhard, 2011: Kommunale Selbstverwaltung auf dem Pflegemarkt nach SGB XI – zwischen Einschätzungsprärogative, Subsidiarität und Kundenorientierung, in: *Mehde, Veith/Ramsauer, Ulrich/ Seckelmann, Margrit* (Hg.), Staat, Verwaltung, Information. Festschrift für Hans Peter Bull, Berlin: Duncker & Humblot, S. 461-476.

Blanke, Bernhard, 2003: Verantwortungsstufung und Aktivierung im Sozialstaat – Steuerungsfragen der Modernisierung, in: *Burth, H.-P./Görlitz, A.* (Hg.), Politische Steuerung in Theorie und Praxis, Baden-Baden: Nomos, S. 147-166.

Blanke, Hermann-Josef, 2010: Kommunale Selbstverwaltung und Daseinsvorsorge nach dem Unionsvertrag von Lissabon, in: Deutsches Verwaltungsblatt 125, S. 1333-1343.

Blotevogel, Hans H., 2010: Raumordnung und Metropolregionen, in: Geographische Rundschau 11, S. 4-12.

Bönker, Frank, 2011: Kommunalisierung der Sozialpolitik? Die Entwicklung der sozialpolitischen Rolle der Kommunen in Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Schweden, in: *Hanesch, W.* (Hg.), Die Zukunft der „Sozialen Stadt". Strategien gegen soziale Spaltung und Armut in den Kommunen, Wiesbaden: VS Verlag, S. 97-113.

Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars, 2011: Bürgerkommune, in: *Blanke, Bernhard u.a.* (Hg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 4. akt. u. erg. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag, S. 177-184.

Brandt, Arno, 2011: Innovationspolitik für Wissensräume, in: RegioPol 1-2, S. 159-172.

Brenner, Neil, 2004: New state spaces: Urban governance and the rescaling of statehood, Oxford/New York: Oxford University Press.

Brenner, Neil, 2006: "Global cities", "glocal" states: Global city formation and state territorial restructuring in contemporary Europe, in: *Brenner N./Keil, R.* (Hg.), The global cities reader, New York: Routledge, S. 259-266.

Castells, Manuel, 2010: Globalisation, networking, urbanisation: Reflections on the spatial dynamics of the information age, in: Urban Studies 47, S. 2737-2745.

Conlan, Timothy J./Posner, Paul L. (Hg.), 2008: Intergovernmental management for the 21st century, Washington D.C: Brookings Inst.

Dettling, Warnfried, 2001: Die Stadt und ihre Bürger. Neue Wege in der kommunalen Sozialpolitik. Grundlagen, Beispiele, Perspektiven, Gütersloh: Bertelsmann.

Dühr, Stefanie/Colomb, Claire/Nadin, Vincent, 2010: European spatial planning and territorial cooperation, London: Routledge.

Economist, 2011: The printed world, in: The Economist vom 12.02.2011, S. 69-71.

Economist, 2011a: Taming Leviathan. A special report on the future of the state, in: The Economist vom 19.03.2011.

Economist, 2011b: Schumpeter: The case against globaloney, in: The Economist vom 23.04.2011, S. 65.

Eltges, Markus/Nickel, Eva Mareile, 2007: Europäische Stadtpolitik: Von Brüssel über Lille nach Leipzig und zurück, in: Informationen zur Raumentwicklung 7/8, S. 479-486.

Enquete-Kommission "Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements" des Deutschen Bundestages, 2002: Bürgerschaftliches Engagement: Auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft, Opladen: Leske + Budrich.

EU-Kommission, 2010: Mitteilung der Kommission – Europa 2020. Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, Brüssel 3.3.2010 (Kom(2010) 2020 endgültig).

EU, 2010: Governance neu gestalten. Kohäsionspolitik bürgernäher machen, in: EU, (Hg.), panorama inforegio 36/Winter 2010-2011, S. 20-21.

Ferrera, Maurizio/Hemerijk, Anton/Rhodes, Martin, 2001: The future of social Europe: Recasting work and welfare in the new economy, Oxford: Oxford University Press.

Franke, Thomas et al., 2009: Integrierte Stadtentwicklung in Stadtregionen. Projektabschlussbericht, Bonn (BBSR-Online-Publikation Nr. 37/2009).

Franzius, Claudio, 2008: Der Gewährleistungsstaat, in: Der Staat 47, S. 351-379.

Frey, Otto/Keller, Donald et al., 2003: Rückkehr der großen Pläne. Ergebnisse eines internationalen Workshops in Wien, in: DISP 153, S. 13-17.

Friedrichs, Jürgen, 2000: Gentrification, in: *Häußermann, H.* (Hg.), Großstadt. Soziologische Stichworte, Opladen: Leske + Budrich, S. 57-66.

Fürst, Dietrich, 1992: Regionen in Europa – Herausforderungen für die kommunale Zusammenarbeit, in: *Kohler-Koch, B.* (Hg.), Staat und Demokratie in Europa. 18. Wiss. Kongress der DVPW, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 313-323.

Fürst, Dietrich/Mäding, Heinrich, 2011: Raumplanung unter veränderten Verhältnissen, in: ARL (Hg.), Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung, Hannover: ARL, S. 11-75.

Ganser, Karl/Hesse, Joachim Jens/Zöpel, Christoph, (Hg.), 1991: Die Zukunft der Städte, Baden-Baden: Nomos.

Genschel, Philipp/Leibfried, Stephan, 2008: Schupperts Staat. Wie beobachtet man den Wandel einer Formidee?, in: Der Staat 47, S. 359-380.

Ghemawat, Pankaj, 2011: World 3.0. Global prosperity and how to achieve it, Boston: Harvard Business School Publ.

Glaeser, Edward L., 2011: Triumph of the city: How our greatest invention makes us richer, smarter, greener, healthier and happier, London: Mcgraw-Hill.

Große Hüttmann, Martin, 2004: Die Offene Methode der Koordination in der Europäischen Union: Chancen und Risiken eines neuen Steuerungsinstruments aus Sicht der deutschen Länder, in: Jahrbuch des Föderalismus 5, S. 476-488.

Growe, Anna/Münter, Angelika, 2010: Die Renaissance der großen Städte, in: Geographische Rundschau 11, S. 54-59.

Hall, Peter, 2011: Die Zukunft der Städte im Zeitalter der wissensbasierten Ökonomie, in: RegioPol 1-2, S. 35-46.

Haus, Michael/Egner, Björn/Heinelt, Hubert, 2005: Direkt gewählte Bürgermeister und neue Formen des Regierens, in: *Bogumil, Jörg/Heinelt, Hubert* (Hg.), Bürgermeister in Deutschland. Politikwissenschaftliche Studien zu direkt gewählten Bürgermeistern, Wiesbaden: VS Verlag, S. 201-264.

Häußermann, Hartmut/Läpple, Dieter/Siebel, Walter, 2008: Stadtpolitik, Frankfurt/M.: Suhrkamp.

Heinelt, Hubert/Wollmann, Hellmut, 1991: Lokale Politikforschung in den 80er und 90er Jahren, in: *Heinelt, Hubert/Wollmann, Hellmut* (Hg.), Brennpunkt Stadt, Basel: Birkhäuser, S. 7-14.

Heinelt, Hubert/Kübler, Daniel, (Hg.), 2005: Metropolitan Governance. Capacity, democracy and the dynamics of place, London/New York: Routledge.

Heinze, Rolf G., 2009: Rückkehr des Staates? Politische Handlungsmöglichkeiten in unsicheren Zeiten, Wiesbaden: VS Verlag.

Henderson, Alisa, 2010: Why regions matter: Sub-state politics in comparative perspective, in: Regional and Federal Studies 20, S. 439-445.

Hesse, Joachim Jens (Hg.), 1986: Erneuerung der Politik „von unten"? Opladen: Westdeutscher Verlag.

Hesse, Joachim Jens, 1986a: Erneuerung der Politik „von unten"? Stadtpolitik und kommunale Selbstverwaltung im Umbruch, in: *Hesse,* a.a.O., 1986.

Hesse, Joachim Jens/Götz, Alexander, 2006: Kooperation statt Fusion? Interkommunale Zusammenarbeit in den Flächenländern, Baden-Baden: Nomos.

Keating, Michael, 2009: Social citizenship, devolution and policy divergence, in: *Greer, S.* (Hg.), Devolution and social citizenship in the UK, Bristol: Policy Press, S. 97-115.

Kolivas, Georges, 2007: JESSICA: Devloping new European instruments for sustainable urban development, in: Informationen zur Raumentwicklung 9, S. 563-572.

Krautzberger, Michael, 2006: Für eine Stadtpolitik in Deutschland, in: *Walcha, H.* (Hg.), Diskurs kommunal 2006. Der Stadt Bestes finden. Wer rettet unsere Städte jetzt? Sankt Augustin, S. 141-143.

Kruse, Heinz, 1990: Reform durch Regionalisierung. Eine politische Antwort auf die Umstrukturierung der Wirtschaft, Frankfurt/New York: Campus.

Kuhlmann, Sabine, 2008: http://www.amazon.de/Politik--Verwaltungsreform-Kontinentaleuropa-Institutionen wandel-deutsch-franz%C3%B6sischen/dp/3832937285/ref=sr_1_13?s=books&ie=UTF8&qid=1297772993&sr=1-13Politik- und Verwaltungsreform in Kontinentaleuropa: Subnationaler Institutionenwandel im deutsch-französischen Vergleich, Baden-Baden: Nomos.

Kuhlmann, Sabine, 2011: Dezentralisierung, Kommunalisierung, Regionalisierung, in: *Blanke, Bernhard u.a.* (Hg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 4. akt. u. erg. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag, S. 116-125.

Kujath, Hans-Joachim/Schmidt, S., 2007: Wissensökonomie und die Entwicklung von Städtesystemen, in: SoFid – Sozialwissenschaftlicher Fachinformationsdienst. Stadt- und Regionalforschung 2, S. 9-29.

Kujath, Hans-Joachim, 2005: Knoten im Netz. Zur neuen Rolle der Metropolregionen in der Dienstleistungswirtschaft und Wissensökonomie, Münster: LIT.

Kunzmann, Klaus R., 2011: Von der europäischen Stadt, über die Stadt des Wissens und die kreative Stadt, zum Archipel der Stadtregion, in: RegioPol 1-2, S. 65-77.

Jungfer, Klaus, 2005: Die Stadt in der Krise, Ein Manifest für starke Kommunen, München/Wien: Carl Hanser.

Läpple, Dieter, 2003: Thesen zu einer Renaissance der Stadt in der Wissensgesellschaft, in: *Gestring, N. et al.* (Hg.), Jahrbuch StadtRegion, Opladen: Leske + Budrich, S. 61-78.

Lefebvre, Henri, 2003: The urban revolution, Minneapolis/London: Univ. of Minnesota Press.

Leggewie, Claus/Welzer, Harald, 2010: Das Ende der Welt wie wir sie kannten. Klima, Zukunft und die Chancen der Demokratie, Stuttgart: S. Fischer.

Loughlin, John, 2007: Reconfiguring the state: Trends in teritorial governance in European states, in: Regional and Federal Studies 17, S. 385-403.

Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W., 2005: Politische Steuerung – Heute? Köln (MPIfG Working Paper 05/1 vom Januar 2005).

Moore, Carolyn, 2008: A Europe of the regions vs. the regions in Europe: Reflections on regional engagement in Brussels, in: Regional and Federal Studies 18, S. 517-535.
Moravcsik, Andrew, 1993: Preferences and power in the European Community: A liberal intergovernmental approach, in: Journal of Common Market Studies 31, S. 472-524.
Opaschowski, Horst W., 2010: Die Zukunft ist urban, in: *Danielzyk, R. u.a.* (Hg.), Perspektive Stadt, Essen: Klartext, S. 77-82.
Rechlin, Sandra, 2004: Die deutschen Kommunen im Mehrebenensystem der Europäischen Union – Betroffene Objekte oder aktive Subjekte? (WZB Discussion Paper SP IV 2004-101), Berlin: sigma.
Reiners, Markus, 2008: Verwaltungsstrukturreformen in den deutschen Bundesländern. Radikale Reformen auf der Ebene der staatlichen Mittelinstanz, Wiesbaden: VS Verlag.
Richter, Philipp/Kuhlmann, Sabine, 2010: Bessere Leistung mit weniger Ressourcen? Auswirkungen der Dezentralisierung am Beispiel der Versorgungsverwaltung in Baden-Württemberg, in: der moderne staat, Heft 2, S. 393-412.
Rodden, Jonathan, 2003: Reviving leviathan: Fiscal federalism and the growth of government, in: International Organization 57, S. 695-729.
Sandholtz, Wayne/Zysman, John, 1992: Recasting the European bargain, in: World Politics 41, S. 95-128.
Schuppert, Gunnar Folke: Was ist und wie misst man Wandel von Staatlichkeit?, in: Der Staat 47, S. 325-358.
Scott, Allan J., 2006: Globalization and the rise of the city-regions, in: *Brenner, N./.Keil, R.* (Hg.), The global cities reader, New York: Routledge, S. 370-376.
Siebel, Walter, 2010: Die Zukunft der Städte, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 17, S. 3-8.
Siebel, Walter, 2011: Die Zukunft der europäischen Stadt – Anmerkungen zu einer aktuellen Diskussion, in: RegioPol 1-2, S. 47-53.
Stadtentwicklungsbericht 2008: *Deutscher Bundestag* (Hg.): Stadtentwicklungsgericht 2008 (BT-DrS 16/13130 vom 06.06.2009).
Stoker, Gerry, 2011: Was local governance such a good idea? A global comparative perspective, in: Public Administration 89, S. 15-31.
Tanzi, Vito/Zee, Howell H., 2011: Recent developments in public finance, London: Elgar (The International Library of Critical Writings in Economics Series).
Therborn, Göran, 2011: End of a paradigm: the current crisis and the idea of stateless cities, in: Environment and Planning A, 42, S. 272-285.
Theuvsen, Ludwig, 2008: Staatliches Handeln im Umbruch: Eine Analyse am Beispiel des gesundheitlichen Verbraucherschutzes, in: Verwaltung und Management 14, S. 252-258.
Walther, Uwe-Jens, 2004: „Die Soziale Stadt" – Stadterneuerung als Lernprozess? Über Versuche der selbstreflexiven Erneuerung eines Politikfeldes, in: Vorgänge. Zs. Für Bürgerrechte und Gesellschaftspolitik 43, H.1, S. 61-69.
Wollmann, Hellmut, 2006: Staatsorganisation zwischen Territorial- und Funktionalprinzip im Ländervergleich – Varianten der Institutionalisierung auf der dezentral-lokalen Ebene, in: *Bogumil, Jörg/Jann, Werner/Nullmeier, Frank* (Hg.), Politik und Verwaltung, Wiesbaden: VS Verlag (PVS-Sonderheft 37/2006), S. 424-452.
Wollmann, Hellmut, 2008: Reformen in Kommunalpolitik und -verwaltung. England, Schweden, Frankreich und Deutschland im Vergleich, Wiesbaden: VS Verlag.
Wüstenrot-Stiftung (Hg.), 1993: Zukunft Stadt 2000. Stand und Perspektiven der Stadtentwicklung, Stuttgart: DVA.
Zukunft der Städte: Bericht der Enquetekommission des Landtags NRW, Düsseldorf 2004.

Anschrift des Autors:
Prof. Dr. Dietrich Fürst, Westermannweg 35, 30419 Hannover
E-Mail: dietrich.fuerst@t-online.de