

Soziale Stadtpolitik der Europäischen Union

Stadtpolitik ist gemäß den Verträgen über die Europäischen Gemeinschaften keine supranationale Zuständigkeit. Gleichwohl hat sich in den vergangenen Jahrzehnten eine „europäische Städtepolitik“ entwickelt in Form einer „städtischen Dimension“ der Regional-, Umwelt- und Beschäftigungspolitik mit ihren jeweiligen Förderprogrammen.¹ Die ersten Maßnahmen für benachteiligte Stadtteile wurden im Rahmen so genannter „Städtischer Pilotprojekte“ (SPP) (1989-1999) seit 1989 finanziert. Mit der „Gemeinschaftsinitiative für städtische Gebiete“ URBAN (1994-1999) legte die Europäische Kommission dann 1994 ein erstes eigenständiges Programm für „städtische Problemviertel“ auf, das integrierte Konzepte unterstützte, mit denen „global die wirtschaftlichen,

-
- 1 In diesem Kapitel passe ich mein Vokabular dem Sprachgebrauch der Europäischen Kommission und der europäischen Städtenetze an, die mehrheitlich von „Europäischer Städtepolitik“ und nicht von „Europäischer Stadtpolitik“ sprechen. Eine konzeptionelle Unterscheidung zwischen den beiden Begriffen kann ich jedoch nicht feststellen. In den Passagen, die sich nicht konkret auf Aktivitäten und Programme der Europäischen Kommission beziehen, bleibe ich beim Begriff der „Stadtpolitik“. Noch eine zweite begriffliche Klärung ist an dieser Stelle nötig: Die Pluralform „Europäische Gemeinschaften“ entspricht der offiziellen Amtssprache der EG und leitet sich aus dem rechtlichen Fortbestand der drei Gemeinschaften EGKS, EURATOM und EWG nach dem Fusionsvertrag von 1967 ab. Im allgemeinen Sprachgebrauch ist jedoch die Singularform „Europäische Gemeinschaft“ als begriffliche Klammer üblich, wenn nicht konkret die Verträge, sondern die Arbeit der gemeinsamen Organe betrachtet werden. Diesem Gebrauch schließe ich mich an. Seit dem Maastrichter Vertrag wird jedoch die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) in der Amtssprache ebenfalls als Europäische Gemeinschaft (EG) bezeichnet, um ihren gestiegenen politischen Stellenwert zu unterstreichen. Diese begriffliche Verwirrung ist für die Analyse unerheblich, da sich die Entwicklung der Stadtpolitik innerhalb der Bereiche der EWG/EG abspielte.

sozialen und Umweltprobleme des benachteiligten Gebiets in Angriff genommen werden“ sollten (vgl. Europäische Kommission 1994).² Mit einem Volumen von etwa 900 Mio. EUR insgesamt 118 Gebiete aus Mitteln des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und des Europäischen Sozialfonds (ESF) gefördert (Europäische Kommission 2000: 2).³ Aufbauend auf den Erfahrungen mit URBAN und SPP wurde in der Förderperiode 2000-2006 schließlich die „städtische Dimension“ der Gemeinschaftspolitik gestärkt. Gemäß Art. 2 Abs. 1b der Verordnung über den EFRE sind Infrastrukturinvestitionen zur „Erneuerung von städtischen Problemgebieten“ durch den EFRE in „Regionen mit Entwicklungsrückstand“ („Ziel-1-Gebiete“) und in „Gebieten mit Strukturproblemen“ („Ziel-2-Gebiete“) förderfähig (vgl. Europäische Kommission 1999a).⁴ Zugleich wurde eine zweite Runde der Gemeinschaftsinitiative URBAN „für wirtschaftliche und soziale Wiederbelebung der krisenbetroffenen Städte und Vorstädte zur Förderung einer dauerhaften Städteentwicklung“ aufgelegt (vgl. ebd.). In der Förderperiode 2007-2013 wird der integrierte Förderansatz zur Stärkung benachteiligter Stadtteile als „städtische Dimension“ der Kohäsionspolitik weitergeführt (vgl. Europäische Kommission 2006).

Im Folgenden rekonstruiere ich, wie die Europäische Union zu ihren stadtpolitischen Aktivitäten kam und welche Problemwahrnehmungen, Theorien und Erzählungen die am Politikprozess beteiligten Akteure zu ihrem Tätigwerden bewogen haben. Es lassen sich dabei grob drei Etappen der Entwicklung der europäischen Städtepolitik unterscheiden: Im Zuge der „Delors-Dynamik“ auf dem Weg zum Europäischen Binnenmarkt fanden Ende der 1980er Jahre verschiedene Suchbewegungen statt in Form von Studien und förderpolitischen Experimenten. In den 1990er Jahren konsolidierten sich dann ein stadtpolitisches Instrumentarium im Rahmen der EU-Strukturpolitik und ein politikbezogener Diskurs.⁵ Seit

- 2 Gemeinschaftsinitiativen (kurz: GI) sind Förderprogramme, die die allgemeinen Maßnahmen der Strukturpolitik in speziellen Problembereichen ergänzen. Sie können von der Europäischen Kommission „in eigener Regie“ umgesetzt werden, wenn sie „der Aktion ein besonderes Interesse für die Gemeinschaft beizumessen“ (vgl. Axt 2000: 257; Art. 11 der Koordinierungsverordnung (KV) über die Strukturfonds (EWG) 2082/93). Auf diese Weise übt die Kommission als „Policy Entrepreneur“ ihre Initiativfunktion in der Politikgestaltung der Europäischen Gemeinschaft aus.
- 3 Die tatsächliche Höhe der Ausgaben seitens der EU, so die Ex-Post-Evaluation, betrug 721,4 Mio Euro (Stand Juli 2003; vgl. GHK 2003: V)
- 4 Seit der Reform der Strukturpolitik 1988 orientiert sich die Verteilung der Finanzmittel an „Zielen“, die jeweils mit einem spezifischen Förderzweck verbunden sind (vgl. hierzu einführend: Axt 2000: 83ff).
- 5 Mit Kohäsionspolitik bezeichne ich die Politik der Europäischen Gemeinschaft für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt. Das wesentli-

den späten 1990er Jahren ist schließlich eine schrittweise inhaltliche Akzentverschiebung in der europäischen Städtepolitik zu beobachten, die die Wettbewerbsfähigkeit der Städte und ihren Beitrag zur „Lissabon-Strategie“ in den Mittelpunkt stellt.⁶

In der Rekonstruktion dieser Entwicklung gehe ich chronologisch vor und betrachte jeweils die dominanten Diskursstränge, die Förderinstrumente und die an der Politikgestaltung beteiligten Akteure. Für die erste Phase (etwa 1983-1993) zeichne ich die frühen Studien und Thematisierungen einer „europäischen Städtepolitik“ im Umfeld der Europäischen Kommission nach, auf denen die spätere Politikformulierung aufbauen konnte, sowie die sich in dieser Zeit etablierenden Städtenetze und die Entstehung der städtischen Pilotprojekte. Für die folgenden Jahre (etwa 1994-1998) werden die Formulierung und Umsetzung der GI URBAN sowie die parallel dazu laufende Diskurspolitik über die Formulierung einer „städtischen Agenda“ beleuchtet. Die anschließende Betrachtung der Jahre 1999-2005 steht im Zeichen der Weiterentwicklung der Gemeinschaftsinitiative URBAN und der stadtpolitischen Interpretation der „Lissabon-Strategie“.

Die Europäische Kommission entdeckt die Städte (1983-1993)

Benachteiligte Stadtteile kamen über verschiedene Wege auf die politische Agenda der Europäischen Gemeinschaft. Zunächst waren dies Studien und Diskussionspapiere der Europäischen Kommission, mit denen ein Diskurs über europäische Städte, ihre Probleme und Konturen einer europäischen Städtepolitik initiiert wurde. Ende der 1980er Jahre begann die Europäische Kommission auch, mit der Förderung von Städtischen Pilotprojekten erste konkrete Maßnahmen in den Vierteln zu unterstüt-

che Instrument sind die drei Strukturfonds (Europäischer Fonds für regionale Entwicklung EFRE, Europäischer Sozialfonds ESF, Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft EAGFL) und der Kohäsionsfonds für einkommensschwache Mitgliedstaaten (vgl. Europäische Kommission 2004: xvii-xxiv). Äquivalent findet sich häufig der Begriff EU-Strukturpolitik (vgl. Axt 2000).

- 6 Beim Europäischen Rat in Lissabon im März 2000 verabredeten die Staats- und Regierungschefs das gemeinsame Ziel, „Europa bis zum Jahr 2010 zur erfolgreichsten und wettbewerbsfähigsten wissensbasierten Wirtschaft der Welt zu machen“ und alle Gemeinschaftspolitiken diesem Ziel unterzuordnen (vgl. Barnier 2003: 5). Bei einem Treffen des Rates in Göteborg im Juni 2001 wurde die Strategie ergänzt um den Schwerpunkt „Umweltschutz und nachhaltige Entwicklung“.

zen und auf diese Weise ihr Engagement über vor Ort sichtbare Aktivitäten zu demonstrieren. Schließlich wurden Städtenetze ins Leben gerufen und unterstützt, die sich im weiteren politischen Diskurs für eine Städtepolitik stark machten. Mit einer Darstellung dieser drei Anfänge des Policy-Making – Diskurse, Städtische Pilotprojekte und Städtenetze – eröffne ich in den folgenden Abschnitten die Rekonstruktion des Politikprozesses auf europäischer Ebene.

Stadtpolitisch relevante Diskurse

Der Beginn einer Auseinandersetzung der Europäischen Gemeinschaft mit Städten und Stadtpolitik lässt sich näherungsweise auf die späten 1970er und frühen 1980er Jahre datieren (vgl. Frank 2005, Kunzmann 2004, Tofarides 2003, Paulus 2000, Stewart 1994). Nachdem im Umfeld des Europarates schon in den 1970er Jahren stadtpolitische Diskussionen begonnen hatten, kam der Anstoß für die Organe der Europäischen Gemeinschaft zu einer Beschäftigung mit dem Thema „Stadt“ durch das Europäische Parlament. Nach der ersten Direktwahl 1979 forderten Abgeordnete die Kommission auf, stadtpolitisch aktiv zu werden (vgl. Paulus 2000). Die Thematisierung von Stadtentwicklung und der Möglichkeit einer Städtepolitik in der Europäischen Kommission begann dann in den 1980er Jahren im Umfeld der Generaldirektionen (GD) Regionalpolitik (GD XVI) und Umwelt (GD XI). 1983 wurde eine „Urban Decline Study Group“ von der Kommission (GD XVI) einberufen und damit beauftragt, die Auswirkungen des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Strukturwandels auf die europäischen Städte zu untersuchen und „erste Ansätze für eine wirtschaftlich orientierte europäische Städtebaupolitik“ aufzuzeigen (Kunzmann 1989: 610). Auch die für Umwelt zuständige GD XI setzte ein Expertenteam ein, um den Zustand der Städte zu beschreiben.⁷ Hier standen „Sorgen um die möglichen Folgen eines gemeinsamen europäischen Marktes, insbesondere in städtischen Verdichtungsgebieten“ im Mittelpunkt. Auch bei dieser Initiative war das Ziel die Entwicklung politischer Handlungsansätze (ebd.: 610). Beide Studienreihen verbanden eine Problemanalyse mit Konzepten für Politikansätze auf Ebene der Europäischen Gemeinschaft. Zusammen legten sie,

7 1988 hat das Europäische Parlament in einer „Entschließung zur Umwelt in städtischen Gebieten“ nicht nur die Kommission aufgefordert, „einen Bericht über die Qualität der städtischen Umwelt“ auszuarbeiten, sondern ebenso dafür plädiert, „in der GD XVI (Regionalpolitik) und GD XI (Umwelt und Verbraucherschutz) unverzüglich zusätzliche Dienststellen für städtespezifische Fragen einzurichten, die für die Entwicklung einer städtepolitischen Strategie der Gemeinschaft zuständig sind“ (Deutscher Bundestag 1989: 5, zitiert in Kunzmann 1990: 846).

argumentativ und auch personell, den Grundstein für den stadtpolitischen Diskurs im Umfeld der Europäischen Kommission in den 1990er Jahren. Ein weiterer Diskursstrang, der insbesondere für eine „soziale“ Stadtpolitik von Bedeutung sein sollte, entwickelte sich im Umfeld der GD für Beschäftigung, industrielle Beziehungen und Soziales (GD V) über das Begriffspaar „Armut“ und „soziale Ausgrenzung“ und die Frage nach einer „Europäischen Armuts politik“. Diese fachpolitischen Beiträge waren überdies Teil einer umfassenderen Debatte über das „Europäische Sozialmodell“ als Leitbild für die Vertiefung der europäischen Integration in Form einer Europäischen Union. Die dort formulierte Figur der – zunächst sozialen und wirtschaftlichen, später auch der territorialen – „Kohäsion“ bildete einen wesentlichen, die sektoralen Argumente zusammenbindenden, Träger der Argumente für eine europäische Städtepolitik. Über diese miteinander verschränkten Diskussionen entstand im Umfeld der Europäischen Kommission ein Diskurs, der die Initiierung stadtpolitischer Aktivitäten beförderte und koordinierte.

Der Niedergang der Städte (Urban Decline)

Auf Druck des Europäischen Parlaments und einzelner Mitgliedstaaten entschied die Europäische Kommission im April 1983, eine Studie über Stadtentwicklung und städtische Probleme in der Europäischen Gemeinschaft in Auftrag zu geben (vgl. Cheshire/Hay 1989: 1). Die Studie, in der die mehrjährige Arbeit der eingesetzten Gruppe von Wissenschaftlern zusammengefasst wird, zeichnet die Entwicklung der europäischen Städte seit der Industrialisierung nach und macht vier Prozesse für den Niedergang der Städte („urban decline“) seit den 1970er Jahren verantwortlich. Dezentralisierung und Deindustrialisierung markieren dabei die wesentlichen Faktoren, zwei weitere Prozesse sind Verschiebungen und Verschärfungen in der räumlichen Ungleichheit im Zusammenhang mit dem gemeinsamen Europäischen Markt und der Restrukturierung von Handels- und Kommunikationsströmen. Zudem führe die Umstrukturierung der Landwirtschaft vor allem in Südeuropa zu verstärkten Land-Stadt-Wanderungen (vgl. ebd.: 5). In diesem Bild von Stadtentwicklung im Einfluss von ökonomischem und gesellschaftlichem Wandel wird die Anpassungsfähigkeit der Städte, ihre „adaptive capacity“, zum Schlüssel einer guten Stadtpolitik.⁸ Dieser Interpretation von städti-

8 In den Worten der Study Group: „Urban problems are essentially [...] problems of adjustment [...]. From this viewpoint, urban problems can be seen as adjustment costs caused by the impact of the forces discussed above, acting on the adaptive capacity of the urban socio-economic structure“ (Cheshire/Hay 1989: 4f).

schem Wandel entsprechend skizzierten die Verfasser der Studie zwei Ziele für eine Stadtpolitik: die Unterstützung des Wandels durch Erneuerung von Infrastruktur und Qualifizierung der Arbeitskräfte sowie die Abfederung der ökonomischen und sozialen Kosten der Anpassung. Dabei hoben sie hervor, dass die sozialpolitische Begleitung vor allem auf nationaler und supranationaler Ebene anzusiedeln sei, um soziale Polarisierung nicht noch zu verstärken (vgl. ebd.: 10). Dennoch wurde eine zusätzliche stadtpolitische Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaft empfohlen. Dafür wurden drei Begründungen angeführt:

- Die Europäische Gemeinschaft steht in der Verantwortung für einen Ausgleich von räumlichen Disparitäten.
- Städtische Probleme treten in allen Mitgliedstaaten auf und sind überall auf ähnliche Ursachenkonstellationen zurückzuführen.
- Städtische Probleme stehen in engem Zusammenhang mit drei EG-weiten strukturellen Umwälzungen: mit der europäischen Integration, mit der räumlichen Restrukturierung von Industrie und mit einem Beschäftigungsrückgang im produzierenden Gewerbe (vgl. ebd.: 203f).

Der „Verfall“ der Städte, der sich aus den ökonomischen und sozialen Entwicklungen ergebe, könne verschiedene Formen annehmen, die jeweils unterschiedliche Reaktionen erfordern. Die Forschergruppe unterschied drei „Verfalls-Typen“:

- „the problem of neighbourhood decline or decay“,
- „the decline of whole major urban areas“,
- „the decline of older urbanized regions especially where industrialization occurred at a relatively early date“ (ebd.: 34f).

Den ersten Typus, den „Niedergang“ von Stadtteilen, sahen sie dabei als irrelevant für die Politikgestaltung auf europäischer Ebene, als politikrelevant galt ihnen nur den „Verfall“ ganzer Stadtregionen:

„If urban decline is to attract a policy response at the level of the EC it may reasonably be argued that its definition should not be extended to include local areas in otherwise prosperous cities. Problems affecting whole major metropolitan regions or urbanized regions may, however, given the aims of the EC, be regarded as having a European-wide significance and [...] have important implications for spatial disparities“ (ebd.: 35).

An anderer Stelle wurde dieses auf die räumliche Ausdehnung des „Verfalls“ gestützte Argument noch weiter verdeutlicht. Eine Politik gegen „Urban Decline“ müsse auf stadtreionaler Ebene ansetzen, denn:

„in any FUR [functional urban region, S.G.], there will be residential segregation; this means that there will be poor areas and rich areas. The larger the FUR, other things equal, the larger the poor areas within it will be and the easier it will be to find concentrations of extreme deprivation. But such concentrations do not necessarily reflect spatial inequalities. They are essentially inequities between people and within society, which have a spatial manifestation. Thus, the indicators for the FUR as a whole should be the deciding factor in the decision as to whether policy concerned with spatial disparities should intervene in a particular city“ (ebd.: 202).

Eine stadtpolitische Strategie zur Stärkung der „adaptive capacity“ von Städten, müsse, so lassen sich die Empfehlungen zusammenfassen, Fachpolitiken integrieren – d.h. wirtschaftliche und soziale Entwicklung sowie die städtische Umwelt zusammendenken – und konzentriert und räumlich selektiv eingesetzt werden (ebd.: 204ff).⁹

Der Einfluss der Study Group blieb zwar zunächst begrenzt – „no political conclusion could be drawn from the study“ (Mitarbeiter der damaligen DG XVI, zitiert in Paulus 2000: 99) – aber dennoch bot sie die inhaltliche und personelle Grundlage für weitere Studien und bereitete einen sich zunehmend institutionalisierenden Diskurs über Raumentwicklung in Europa vor, der etwa zehn Jahre später im Europäischen Raumentwicklungskonzept (EUREK) mündete (s.u.).¹⁰ Im Jahr 1990 wurde dann die Studie „Urbanisation and the Function of the Cities in the European Community“ von der Europäischen Kommission als Teil einer Reihe von „Regional Development Studies“ in Auftrag gegeben (Parkinson et al. 1992, vgl. hierzu Paulus 2000: 105). Ihre Kernthese, die eine Liste von „urban challenges towards 2000“ anführt, war, dass in Europa ein zunehmender Wettbewerb zwischen den Städten zu beobachten sei, auf den mit einseitigen Wachstumspolitiken reagiert werde, die die sozialen und ökologischen Probleme noch verstärken:

-
- 9 Die Study Group schlug vor, dass strukturpolitische Mittel (EFRE) dazu eingesetzt werden sollten, den Strukturwandel in städtischen Gebieten zu befördern („turning urban areas around“) während sozialpolitische Mittel (ESF) der sozialen Abfederung der Transformation dienen könnten („easing the costs of rundown and [...] relieving distress“, Cheshire/Hay 1989: 207).
 - 10 Eine weitere einflussreiche Studie, die hier nur erwähnt werden soll, wurde Mitte der 1980er Jahre von der European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions veröffentlicht (EFILWC 1987). Sie beschäftigte sich mit Wohn- und Lebensbedingungen in europäischen Städten und identifizierte sozialräumliche Polarisierung als wichtige stadtpolitische Aufgabe (vgl. Paulus 2000: 99).

„One of the crucial findings of this study is that economic growth strategies have not only been unable to prevent social polarization and segregation and the deterioration of the environment but they have actually deepened these processes in some cases“ (Parkinson et al. 1992: 208).

Gefordert wurde auch hier ein Umdenken, das wirtschaftliche, soziale und ökologische Entwicklung in Einklang bringen müsse (vgl. ebd.: 24). Wenngleich dabei Stadtpolitik in Anwendung des Subsidiaritätsgedankens in erster Linie als Aufgabe der Städte und der Mitgliedstaaten gesehen wurde, ging an die Adresse der Europäischen Kommission ein deutliches Plädoyer für eine Berücksichtigung der „städtischen Dimension“ in ihrer regionalpolitischen Agenda (ebd.: 209). Die Autoren leiteten eine Verantwortung der Europäischen Gemeinschaft überdies daraus ab, dass verschiedene Gemeinschaftspolitiken schon einen deutlichen Einfluss auf die Entwicklung der Städte ausübten (ebd.: 197ff). Die bisherige Strukturpolitik der EG wurde dahingehend kritisiert, dass sie trotz ihrer faktischen Bedeutung Städte als eigenständigen Fokus nicht wahrnehme. Durch die Auswahl von Förderkulissen auf Grundlage von Daten auf Regionalebene fielen einige Städte mit erheblichen Problemen außerhalb der Zielgebiete aus der Förderung (ebd.: 23).¹¹ Der von der Urban Decline Study Group bezogenen Position, erst ein „Niedergang“ auf stadtregioalener Ebene sei für die EG relevant, wurde deutlich widersprochen. Die Entstehung benachteiligter Stadtteile wurde in dieser Studie auch nicht einfach hingenommen, sondern analysiert als Resultat von miteinander verflochtenen Entwicklungen auf europäischer, nationaler und lokaler Ebene. Aus diesem Grund müssten Probleme auf Quartiers-ebene auch auf all diesen Entscheidungsebenen Berücksichtigung finden:

„A successful policy would recognize that these different spatial levels are not separate but interact in crucial ways. For example, the economic and social problems found within specific parts of individual cities are frequently caused by decisions and processes of change which take place at wider regional, national or European levels. A policy which focused on narrowly defined spatial consequences of broader trends – for example, unemployment or housing problems within the ‚inner cities‘ and peripheral housing estates, or the exclusion or ghettoization of ethnic minorities – while ignoring wider regional, national and European labour and housing markets, and investment trends, is likely to be ineffective“ (ebd.: 212).

¹¹ Die Stadtforscher verwiesen allerdings auch auf erste positive Erfahrungen mit städtischen Pilotprojekten, die ab 1988 über Art. 10 EFRE ermöglicht worden waren (s.u.).

In der Folge wurde eine weitere Berichtsreihe „Europe 2000“ beauftragt.¹² Im Bericht „Europe 2000: Outlook for the development of the Community's territory“ wurde sogar eine eigene Kompetenz für Raumplanung und Stadtentwicklung auf Ebene der Europäischen Gemeinschaft gefordert (vgl. Paulus 2000: 107). Mit der Thematisierung eines „Europäischen Raums“ gilt dieser Bericht als wesentlicher „Trigger“ für ein neues Nach- und ein Umdenken über Regionalentwicklung in Europa (vgl. Kunzmann 2004: 4, Paulus 2000: 107f). Im Kontext dieser Überlegungen brachte die Europäische Kommission 1991 in Maastricht den Vorschlag ein, „urban areas in decline“ im Vertrag über die Europäische Union aufzunehmen. Diese Formulierung wurde jedoch von den Regierungen unter Verweis auf das Subsidiaritätsprinzip gestrichen (vgl. Paulus 2000: 108; Parkinson et al. 1992: 197, Tofarides 2003: 63f).¹³

Festzuhalten bleibt, dass die Europäische Kommission in dieser Phase begann, über Gutachten und Studien den Stellenwert von Städten im Rahmen ihrer Strukturpolitik zu eruieren. Ging es zunächst darum, sich einen Überblick über den Zustand der Städte zu verschaffen, wurde vor allem mit dem Parkinson-Report erkannt, dass im Zuge eines verstärkten Städtewettbewerbs soziale Ungleichheit trotz bzw. aufgrund von Wachstum in den europäischen Städten zunahm und daher eine „städtische Dimension“ der Struktur- und Regionalpolitik gefordert war (vgl. Parkinson et al. 1992: 209).¹⁴ Der Parkinson-Report galt, mit seiner Kritik an der bisherigen Strukturpolitik und seinem Verweis auf das Kohäsionsziel der Europäischen Gemeinschaft aber auch aufgrund seiner mit Fallstudien illustrierten Argumentation, in der für Regionalpolitik zuständigen Generaldirektion als wichtige „Munition“ im Werben für die „städtische Sache“ (vgl. Paulus 2000: 106f).

12 Hier waren die Mitglieder der Urban Decline Study Group wieder auf verschiedenste Weise eingebunden. Die Berichtsreihe wurde über den „Experimentierartikel“ Art. 10 EFRE finanziert, der auch in anderen Zusammenhängen für das Policy-Making der sozialen Stadtpolitik (SPP, URBAN II) entscheidend war (s.u.).

13 Im Umfeld der Berichtsgruppe wurde zeitgleich das „Committee on Spatial Development“ (CSD) ins Leben gerufen als ein „transnational network of civil servants looking at European space from a new transnational perspective“, aus dem heraus später die Formulierung des Europäischen Raumentwicklungskonzepts entstand (Richardson/Jensen 2003: 18).

14 Am Parkinson-Report war mit dem Stadtsoziologen Jens Dangschat ein Autor beteiligt, der auch im gleichzeitig geführten deutschsprachigen Diskurs über städtische Armut und Ausgrenzung eine zentrale Sprecherposition innehatte (vgl. Kap.4).

Städtische Umwelt

Ein zweiter stadtbezogener Diskurs formierte sich im Bereich der europäischen Umweltpolitik. Ein erster Meilenstein war das Grünbuch für die städtische Umwelt, es folgte die Einsetzung einer Sachverständigengruppe für die städtische Umwelt und die „Sustainable Cities Campaign“ mit der Formulierung der Charta von Aalborg (1994), die zehn Jahre später erneuert wurde (Aalborg +10). In diesem Diskursstrang waren vor allem die frühe Thematisierung von „Stadt“ im Grünbuch mit einem sehr weit gefassten Verständnis von „Umwelt“ für die Rahmung städtischer Probleme (normativ-kognitive Dimension der sozialen Stadtpolitik) und die Überlegungen zu nachhaltigem Stadtmanagement für die Durchsetzung des integrierten Handlungsansatzes (regulative Dimension) bedeutsam.¹⁵

Die Problembeschreibung im Grünbuch fällt durch ihre polemische, ideologische Sprache auf, die mit den Errungenschaften der Moderne hart ins Gericht geht und das Modell der „Alten Stadt“ fast schon aggressiv bewirbt (siehe hierzu ausführlich Frank 2005 und Kunzmann 1990).¹⁶ Um den Umweltaspekt über der Pauschalkritik nicht aus dem

15 „Grünbücher“ sind Mitteilungen der Europäischen Kommission, mit der eine öffentliche Diskussion über ein als politikrelevantes Thema angeregt werden soll. Der so entstehende Konsultationsprozess ist zentraler Bestandteil der „Komitologie“, der institutionalisierten Politikberatung der Kommission (vgl. Rometsch 1999, Wallace 2003, Frank 2005).

16 Die Problemdeutung der Verfasser wird im Wesentlichen in Kapitel 3 des Dokuments formuliert: „the root causes of urban degradation“. Kriminalität, Gesundheitsprobleme, Verkehr, Lärm und Verschmutzung werden dort auf ein buntes Ursachenbündel zurückgeführt. So wird der funktionalistische Städtebau der Moderne dafür attackiert, die Stadt in ein rigides, unflexibles Korsett zu pressen. Im Zuge internationalen Standortwettbewerbs müssten zudem Lebens- und Umweltqualität hinter der Entwicklung neuer Wirtschaftsflächen zurückstehen. Shopping Malls und der Strukturwandel im Einzelhandel führten zu Verkehr, Stau und Parkproblemen und Monotonie. Diese Tendenzen der „office culture“ würden von einer innerstädtischen Hotelkultur noch verschärft, so dass sich nur noch Alte, Einwanderer und Yuppies in den Innenstädten aufhalten könnten (Europäische Kommission 1990: 28). Am Rand der Innenstadt wohne zwar „a greater diversity of age and social groups“, allerdings belästigt von Verkehr und Lärm. In der Peripherie, in den Schlafstädten, finde sich eine bauliche und gesellschaftliche „Monokultur“ (ebd.: 28), die wiederum den Verkehr verursache, der den innerstädtischen Ring belaste. Da die Isolation in den Randstädten nicht auszuhalten sei, sei eine „return to the city“ Bewegung zu beobachten, die sich an der alten europäischen Stadt orientiere, während die Großsiedlungen in der Peripherie von Vandalismus und Gewalt heimgesucht würden. Letztlich wird noch die Musealisierung der

Blick zu verlieren, wird die alte Stadt der funktionalen Mischung dabei zum umweltpolitischen Desiderat erhoben: „The multifunctional, creative city, which is also the more liveable city, is the one that pollutes the least“ (Europäische Kommission 1990: 30). Aus einer umfassenden Problemdarstellung werden drei stadtgestalterische Leitlinien abgeleitet: das Vermeiden von rigider Zonierung und Funktionszuweisung, die Verteidigung des architektonischen Erbes gegen die „uniform banality of the international style“ und das Vermeiden weiterer Suburbanisierung (ebd.: 30). Gute Planung, so wird ergänzt, sei außerdem auf eine breite Beteiligung der städtischen Bevölkerung angewiesen. Gefordert wird überdies auch ein stadtpolitischer Rahmen¹⁷ der EG, für den zwei Begründungen angeführt werden: Zum einen könne die europäische Stadt noch immer gerettet werden. Ihre Probleme seien nicht so groß wie in anderen Regionen der Welt. Zum anderen wird auf Europas „traditional commitment to what is now called ‚social cohesion‘“ verwiesen (ebd.: 8). Auch eine Politik für benachteiligte Stadtteile wird in diesem Grünbuch als ein Baustein für eine umweltverträgliche und zukunftsorientierte Stadtplanung angesehen. Als gute Beispiele werden u.a. die städtischen Pilotprojekte in London und Marseille angeführt. 1991 wurde im Anschluss an die Veröffentlichung des Grünbuchs auf Initiative der GD XI eine Sachverständigengruppe für die städtische Umwelt einberufen.¹⁸ Diese initiierte 1993 gemeinsam mit der Kommission das Projekt „Zukunftsfähige Städte“. Parallel wurde eine „Europäische Kampagne zukunftsbeständiger Städte und Gemeinden“ mit zwei Konferenzen (1994, 1996) begonnen.¹⁹

historischen Innenstädte beklagt und der in Folge der weiten Wege in der Stadt der Moderne angestiegene Individualverkehr (ebd.: 29f).

- 17 Als Instrumente, mit denen die EG ihrer Aufgabe nachkommen kann, werden u.a. genannt: Gesetzgebung, Empfehlungen und Richtlinien, Research, Demonstration and Training, finanzielle Unterstützung, wirtschaftliche und fiskalische Maßnahmen sowie „Stadtverträglichkeitsprüfungen“ (Europäische Kommission 1990: 35ff).
- 18 Im Januar 1991 hat der Rat der EG zu dem Grünbuch Stellung genommen. Er forderte die Kommission auf zur Etablierung einer Expertengruppe. Diese solle beraten, wie Planungsstrategien zur Stadt- und Bodennutzung Umweltziele inkorporieren können und die Kommission weiterhin bei der Weiterentwicklung der Dimension der städtischen Umwelt im Rahmen der Umweltpolitik der EG beraten. Zudem wurde die Kommission dazu aufgefordert, zu überlegen, wie sie durch finanzielle Förderung zur Verbesserung der städtischen Umwelt beitragen kann (vgl. Rat der Europäischen Gemeinschaften 1991).
- 19 Die Gruppe war in neun Arbeitsgruppen organisiert: Integration, Mobilität und Erreichbarkeit, Planung und öffentlicher Freiraum, Verbreitung, sozialgerechte Systeme, Freizeit, Tourismus und Qualität der bebauten Umwelt, technisches Stadtmanagement, ganzheitliches Stadtmanagement und

Das Grünbuch und seine Problemdeutungen waren nicht unumstritten. Der „wohlgemeinte, aber letztlich doch unbefriedigende Versuch, das Phänomen Stadt zum Ende des 20. Jahrhunderts in Europa zu erklären“ sei mit seiner „Mischung von Beschreibungen, Erklärungsversuchen und Forderungen an eine zukünftige Stadtpolitik [...] leider nicht geeignet, großes Vertrauen in eine zukünftige Stadtpolitik der Gemeinschaft zu setzen“, so etwa einer der maßgeblichen Autoren der oben angeführten regionalpolitischen Beiträge (Kunzmann 1990: 847). Aus umweltpolitischer Sicht war insbesondere irritierend, dass sich das Grünbuch nicht mit Politiken auf europäischer und nationaler Ebene befasste, sondern ausschließlich auf der lokalen Ebene ansetzte (ebd.: 848f). Bedeutsam in unserem Kontext ist aber, dass benachteiligte Stadtteile von der Europäischen Kommission auch über den Weg der Umweltpolitik thematisiert wurden und hier ein Leitbild der bewahrenswerten „europäischen Stadt“ als Legitimation für ein Handeln auf Gemeinschaftsebene herangezogen wurde.

Soziale Exklusion

Neben dem strukturpolitischen und dem umweltpolitischen Stadtdiskurs war für die Thematisierung von städtischen „Problemgebieten“ ein dritter Politikdiskurs wichtig, der sich um die Frage einer Armutspolitik der Europäischen Gemeinschaft formierte. In den 1970er Jahren war auf Initiative der damaligen Sozialdemokratischen Regierung in Deutschland und der Europäischen Kommission ein erstes Programm zur Armutsbekämpfung aufgelegt worden (POVERTY), das auch einen substantiellen Forschungsschwerpunkt beinhaltete (1975-1977, 1977-1980). In den geförderten Maßnahmen ging es der Europäischen Kommission darum, die Formen „neuer Armut“ zu erkunden und für sich eine angemessene, über die traditionelle Förderung von Bildungs- und Beschäftigungsmaßnahmen hinausgehende, Rolle zu finden (vgl. Geyer 2000: 159). Ein zweites Programm „POVERTY II“ (1985-1988) war dem ersten weitgehend ähnlich. Es umfasste jedoch als neues Instrument auch „integrated urban action programmes“ zur Unterstützung der spezifischen Belange von armer Bevölkerung in städtischen Gebieten (vgl. Geyer 2000: 159; Hantrais 1995). 1989 wurde ein drittes Armutsprogramm „POVERTY III“ (1989-1994) aufgelegt und um ein „Observatory on National Policies to Combat Social Exclusion“ sowie das „European Anti-Poverty Network“ (EAPN) ergänzt. 29 Modellvorhaben und 44 sog. „innovative

Stadtsanierung (vgl. Europäische Kommission Generaldirektion XI 1996: 6).

Initiativen“ wurden in dieser dritten Phase mit 55 Mio ECU unterstützt (vgl. Herrmann 1997: 12). Mit diesem dritten Armutsprogramm vollzog sich eine wichtige semantische Verschiebung: Programme zur Bekämpfung der Armut sollten nun Strategien zur Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung und zur Unterstützung von sozialer Integration beinhalten (vgl. Geyer 2000: 160; Atkinson 2000; Kronauer 2002):

„Poverty“ was no longer the right word. The phenomenon was not simply related to material wealth, or the lack of it, but involved a complicated interaction between – wealth, certainly – but also access to social rights, attachment to the labour market, the strength of informal networks“ (Europäische Kommission 1993, zitiert in Kronauer 2002: 9f).²⁰

Konzepte der sozialen Exklusion entstammen kontinentalen, v.a. französischen Diskursen (vgl. Silver 1994, Room 1998). Im Unterschied zu (angelsächsischen) Konzepten von Armut, die eher auf Verteilungsfragen abheben, stellen sie Fragen der Beziehung zwischen Teilen der Gesellschaft („relational issues“) in den Mittelpunkt sozialer Ungleichheit (vgl. Atkinson 2000, Kronauer 2002). Eine Begründung für die zunehmende Rezeption und Bedeutung der französischen Debatten und Konzepte in den Überlegungen der Europäischen Kommission ist sicherlich auch in der Dominanz französischer Beamter unter der Präsidentschaft von Delors zu suchen (Atkinson 2000: 1040). Der Exklusionsbegriff, wie er im Zuge von POVERTY III diskutiert wurde, verstand sich schließlich als eine Synthese der französischen und der angelsächsischen Zugänge und stellte dazu auf den Begriff der „sozialen Rechte“ („social rights“) ab, die sowohl einen „bestimmten grundlegenden Lebensstandard“ (Verteilungsaspekt) wie auch die „Teilhabe an den wesentlichen sozialen und beruflichen Institutionen der Gesellschaft“ umfassen (Room 1998: 272).²¹ Mit dieser konzeptionellen Orientierung ging ein Perspektivwechsel einher, der nicht mehr nur Individuen und Haushalte,

20 Peace (2001) sieht in einer ähnlichen Einschätzung zwei Ursachen für die Karriere des Ausgrenzungsbegriffs auf europäischer Ebene: Mit dem neuen Konzept konnte dem Vorwurf ausgewichen werden, das Subsidiaritätsgebot zu verletzen, indem die Programme der EG nicht als Alternative sondern als Ergänzung zu nationalen Armutsprogrammen präsentiert wurden. Zugleich war der Begriff der Ausgrenzung in einer Zeit, in der Armut weithin als tabu galt, leichter durchsetzbar. So kann die Wahl des Begriffs „soziale Exklusion“ als Diskursstrategie zur Überwindung regulatorischer (Subsidiarität) und normativ-kognitiver (Tabuisierung von Armut) Hürden im europäischen politischen Raum interpretiert werden.

21 Auf die Rezeption der Ausgrenzungsdebatte in Deutschland, die auch für das Policy-Making auf nationaler und lokaler Ebene von erheblicher Bedeutung war, gehe ich in Kapitel 4 ein.

sondern auch die „lokale Gemeinschaft“ als möglichen Verstärker von Ausgrenzungsprozessen in den Blick nahm. Dieser Aspekt wird in folgenden Überlegungen des damaligen Koordinators des Observatory, Graham Room, deutlich:

„Deprivation wird nicht nur durch fehlende personelle Ressourcen verursacht, sondern oft auch durch unzureichende oder nicht zufriedenstellende Einrichtungen der Gemeinschaft, wie z.B. baufällige Schulen, dezentrale Geschäfte, ein unzureichendes öffentliches Nahverkehrsnetz, etc. In der Tat kann eine solche Umgebung dazu beitragen, Armut von Haushalten zu verstärken und zu perpetuieren“ (ebd.: 275).

Zugleich bot diese Perspektive die Möglichkeit, in den „lokalen Gemeinschaften“ auch Mechanismen zur Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu entdecken und diese in entsprechenden Politiken zu berücksichtigen:

„Nicht weniger wichtig sind lokale Traditionen gegenseitiger Hilfe, Selbsthilfeorganisationen und andere Entwicklungspotentiale. Zweitens müssen Politiker beim Kampf gegen soziale Ausgrenzung in Ergänzung zu Programmen, die auf bestimmte Individuen und Haushalte gerichtet sind, auch in diese lokalen Gemeinschaftsressourcen investieren“ (ebd.: 275).

Über das Konzept der sozialen Exklusion ergab sich somit eine Legitimationsbasis für gebietsbezogene Politikansätze, die auf ein umfassendes Konzept von sozialer Integration setzten (Atkinson 2000; Paugam 1996).²² Zugleich brachte die diskursive Verschiebung von Armut zu Ausgrenzung auch die Gefahr einer Ausblendung bestimmter Gruppen aus eben diesem Diskurs – etwa dann, wenn in neoliberalen Diskursstrategien bezahlte Arbeit als wesentlicher oder sogar einziger Integrationsmodus betrachtet wird (vgl. Atkinson 2000: 1041).²³ Eben diese Kopplung zeigte sich in den 1990er Jahren zunehmend in der

22 Vgl. Kronauer (2002): „Der Exklusionsbegriff eignet sich offenbar [...] zur Benennung und Sortierung der wachsenden Probleme, mit denen die sozialstaatlichen Bürokratien konfrontiert und durch die sie zunehmend überfordert sind. Vor allem aber gibt er der Politik eine bestimmte Richtung: die der ‚Eingliederung‘ oder ‚Insertion‘ von ‚Problemgruppen‘“ (Kronauer 2002: 10f).

23 Diesen Aspekt betont auch Kronauer: „Der Ausgrenzungsgedanke kann kritisch gegen gesellschaftliche Verhältnisse gewendet werden, die ausgrenzend wirken. Er kann aber auch personalisierend die Ausgegrenzten ins Zentrum der Aufmerksamkeit rücken, ihre Andersartigkeit hervorheben und damit seinerseits zu ihrer weiteren Ausschließung beitragen“ (Kronauer 2002: 12f).

Figur der „Ausgrenzung vom Arbeitsmarkt“ (bzw. „exclusion from employment“) und der Entwicklung der Europäischen Beschäftigungsstrategie.²⁴ Soziale Exklusion, soviel soll aber an dieser Stelle genügen, avancierte seit Mitte der 1980er Jahre zu einem Schlüsselkonzept in Delors' Versuch, über eine positive Europäische Integration die sozialen Auswirkungen des Binnenmarktprojekts mit einer Kohäsionspolitik der Europäischen Gemeinschaft aufzufangen (vgl. Room 1998).²⁵

Das Europäische Sozialmodell²⁶

Die Thematisierungen von benachteiligten Stadtteilen im Kontext von Strukturpolitik, Umweltpolitik und Sozialpolitik waren für die allmähliche Herausbildung einer sozialen Stadtpolitik der EU als politikbe gründende Diskurse von großer Bedeutung. Mit ihnen verschaffte sich die Europäische Kommission Legitimation für stadtpolitische Maßnahmen über eine kognitiv-normative Dimension, während ihr Vorstoß, eine Verankerung der Stadtpolitik im Vertrag von Maastricht zu schaffen, mit der Ablehnung durch den Rat scheiterte. Die Beiträge waren eingebettet in einen umfassenderen Diskurs über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt in Europa und das Leitbild eines „Europäischen Sozialmodells“, das Jacques Delors in den Mittelpunkt seiner Politik für ein „neues Europa“ gestellt hatte (vgl. Delors 1993). „Man verliebt sich nicht in einen großen Markt“, so führte der damalige Kommissionspräsident an zur Begründung eines Sozialmodells, das sich stützt auf „den Wettbewerb, um Anreize zu schaffen, die Kooperation, um die Gemeinschaft zu stärken und Solidarität, um jedem die gleiche Chance einzu-

-
- 24 Bei Peace findet sich die Überlegung, dass die Kopplung an Beschäftigungsinitiativen damit zusammenhängt, dass ökonomische Begründungen für europäische Politiken aufgrund der nach wie vor wirtschaftlich geprägten Beziehungen der Mitgliedstaaten auf vergleichsweise hohe Akzeptanz stoßen (Peace 2001: 19f).
- 25 Eine Fortführung und Ausweitung des POVERTY-Programms, wie von der Europäischen Kommission unter dem Titel PROGRESS vorgeschlagen, wurde jedoch insbesondere von der deutschen Bundesregierung verhindert (vgl. Herrmann 1997: 5; vgl. auch Geyer 2000: 162).
- 26 In der deutschsprachigen Literatur werden die Begriffe „Europäisches Sozialmodell“ und „Europäisches Gesellschaftsmodell“ synonym behandelt (vgl. Aust et al. 2002). Ich wähle den gebräuchlicheren Begriff des „Europäischen Sozialmodells“, der m.E. dem englischen Begriff „European Social Model“ und dem französischen „Modèle Social Européen“ näher kommt – wenngleich in einzelnen Veröffentlichungen der Europäischen Kommission und auch in deutschen Übersetzungen von Delors Schriften (um dessen Diskurspolitik es hier wesentlich geht) auch der Begriff des Gesellschaftsmodells zu finden ist.

räumen“ (ebd.: 61). Mit diesem Leitmotiv eines „regulierten Kapitalismus“ suchte Delors eine Alternative zum neoliberalen Primat der Marktintegration, das in den 1980er Jahren von transnationalen Unternehmen, der britischen Regierung und auch von Teilen der Europäischen Kommission getragen wurde (vgl. Aust et al. 2002: 285). Seinen institutionellen Ausdruck fand diese „Strategie der Europäisierung zur Bewahrung der spezifisch europäischen Fähigkeit, sozialen Ausgleich und ökonomischen Fortschritt zu verbinden“ (ebd.: 285) im Kohäsionsziel, um das der EG-Vertrag in der Einheitlichen Europäischen Akte ergänzt wurde (Titel V, Art. 158-162 EGV-A). Es ist die Begründung für die Struktur- bzw. Kohäsionspolitik der Europäischen Gemeinschaft, die mit den Reformen 1988 ja auch eine erhebliche Aufwertung erfahren hatte (vgl. u.a. Malek 2002: 197ff, Axt 2000: 63ff).²⁷

Das Bild des Europäischen Sozialmodells entfaltet seine Wirkmächtigkeit als politische Vision, indem es zwei Bedeutungsebenen miteinander verknüpft: Es rekurriert auf eine – bewahrenswerte aber nicht zwangsläufig näher spezifizierte – europäische Tradition ebenso wie auf eine – gleichfalls diffuse – „soziale“ Dimension der Europäischen Integration, die gemeinsamer supranationaler Kraftanstrengungen noch bedarf (vgl. Aust et al. 2002: 272f). Delors verfolgte das Kohäsionsziel mit einer Mischung aus einer „institutionellen Perspektive“, einem „besonderen verfahrensmäßigen Vorgehen“ und einer „ungewöhnlichen Hingabe zur Arbeit“ (Rometsch 1999: 250). Die Lancierung einer breiten Debatte war ein wichtiger Bestandteil der „Delors-Methode“, um seine Ideen zu kommunizieren und für Konsens zu werben.²⁸ Dabei bediente sich der Kommissionspräsident auch regelmäßig „ungewöhnlicher Verfahrensschritte“ (ein Beispiel hierfür ist die Terminierung der letztendlichen Entscheidung über das Delors-I-Paket auf einen Sonntag), um seine Ziele durchzusetzen (vgl. ebd.: 252). Unter seiner Leitung agierte die Europäische Kommission in dieser Phase als „entrepreneur politique“,

27 Die Karriere des französischen, von Delors beworbenen Begriffs und Konzepts der „Kohäsion“ setzte sich in den 1990er Jahren fort. Mit dem späteren Kommissar für Regionalpolitik Michel Barnier ist das Konzept der „territorialen Kohäsion“ verbunden, das seinen Weg in den Entwurf für eine Europäische Verfassung fand (Art. 3). Barnier selbst stellte die „territoriale Kohäsion“ in die Tradition der französischen Politik der „aménagement du territoire“ (Barnier 2002: 201, ausführlich hierzu Faludi 2004). Ich komme auf diesen Aspekt später zurück.

28 Insbesondere ist hier der „soziale Dialog“ (die „Val Duchesse-Treffen“) zu nennen, über den Delors ab 1985 die Sozialpartner in die Diskussion über die Gestaltung des Binnenmarkts einbezog (vgl. Rometsch 1999: 106ff). Der „soziale Dialog“ hat sich seither weiterentwickelt und als ein bedeutendes Instrument europäischen Regierens etabliert.

als „politischer Motor“ der Europäischen Integration. Ihr gelang es nicht nur, wesentliche Integrationsprojekte auf den Weg zu bringen (Binnenmarktprogramm, Einheitliche Europäische Akte EEA, Delors-I-Paket, Wirtschafts- und Währungsunion WWU), sondern über diese Projekte und ihre Verknüpfung zugleich eine institutionelle Eigendynamik, eine „Dynamisierung des EG-Entscheidungsprozesses“ zu initiieren: Im Europäischen Binnenmarkt war implizit die Idee des „Raums ohne Grenzen“ angelegt, „in dessen logischer Konsequenz es lag, weiterführende Überlegungen und Initiativen zum Ausbau des ‚sozialen Europas‘, zur Wirtschafts- und Währungsunion und zur politischen Union zu unternehmen“ (ebd.: 363). Eine zentrale Argumentationsfigur, die dem Kohäsionskonzept zugrunde liegt, soll hier noch vorgestellt werden. Sie besteht darin, dass soziale Disparitäten auf Anpassungsprobleme an einen unweigerlichen sozialen und ökonomischen Wandel zurückgeführt werden, wie die folgende Passage des ersten Kohäsionsberichts²⁹ der Kommission illustriert:

„Es muß betont werden, daß wachsender Zusammenhalt in der Europäischen Union eng mit Wandel verknüpft ist. Verbesserungen des Lebensstandards und die Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Disparitäten hängen in großem Ausmaß von Steigerungen der Produktivität ab. Produktivitätswachstum impliziert jedoch fast unweigerlich Wandel: die Akzeptanz neuer Technologien, neuer Arbeitstechniken, der Notwendigkeit des Erlernens neuer Fähigkeiten. Dies kann zu Anpassungsproblemen auf dem Arbeitsmarkt führen, wenn das Wirtschaftswachstum gering ist und eine ungenügende Zahl von Arbeitsplätzen geschaffen wird, um die durch Produktivitätsgewinne erzeugte Lücke zu füllen. Die Erfahrung zeigt jedoch, daß das ‚Einfrieren‘ bestehender ökonomischer Strukturen zum Schutz von Arbeitsplätzen keine lebensfähige, dauerhafte Lösung darstellt. Die Verschiebung der Einführung von Änderungen kann diesen Prozeß später um so schwieriger und schmerzvoller machen“ (Europäische Kommission 1996: 14).

Die Aufgabe der Kohäsionspolitik ist es, diese – als unumgänglich dargestellte – Anpassungsleistung „abzufedern“. Da die Städte als Motoren der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung gelten, sich in ihnen zugleich aber die sozialen Probleme ballen, wird ihnen auch in der Kohä-

29 Kohäsionsberichte werden alle drei Jahre von der Kommission erstellt, um dem Rat, dem Parlament, dem Wirtschafts- und Sozialausschuss und dem Ausschuss der Regionen über die „Fortschritte bei der Verwirklichung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts und über die Art und Weise, in der die in diesem Artikel (Art. 130b) vorgesehenen Mittel dazu beigetragen haben“ zu berichten (vgl. Art. 130 b des Vertrages über die Europäische Union).

sionspolitik eine fundamentale Funktion für die Sicherung des Zusammenhalts beigemessen – eine Begründungsfigur, die sich, wie im weiteren Verlauf sichtbar wird, bis heute hält (vgl. Frank 2005).³⁰ Über diese Konstruktion schafft das Kohäsionsziel eine Legitimationsgrundlage für ein stadtpolitisches Tätigwerden der Europäischen Kommission. Die Thematisierung von Stadtentwicklung in den hier vorgestellten Diskursen und unter dem Leitbild des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts stellt aber nur einen Weg zur Beschaffung von Legitimation für ein Handeln auf der Gemeinschaftsebene dar. Das „Städtethema“ eroberte seinen Platz in der Politik der Europäischen Gemeinschaft auch über zwei weitere Flanken: über den „Demonstrationseffekt“ der Praxis und über politische und argumentative Unterstützung durch die zur gleichen Zeit entstehenden Städtenetze.

Städtische Pilotprojekte

Neben den stadtpolitischen Diskursen begann die Europäische Kommission nach der Reform der Strukturfonds 1988 auch städtische Pilotprojekte und Städtenetze zu finanzieren. Der neugeschaffene „Experimentierartikel“ Art. 10 für Innovative Maßnahmen ermöglichte ihr, im Umfang von 1% des EFRE eigenständig Mittel für Studien, Erfahrungsaustausch und Pilotprojekte auszureichen (vgl. Santangelo 2001). Der Einsatz dieser Mittel auch für städtische Pilotprojekte lässt sich auf Druck der Städte London und Marseille zurückführen (vgl. Paulus 2000: 102; Tofarides 2003). Während ein großer Teil der Ziel-2 Mittel in verschiedene Regionen des Vereinigten Königreichs ging, wurde eine Berücksichtigung Londons von der Thatcher-Regierung nicht unterstützt und überdies wären nur einzelne Teile der Region mit ihren sozioökonomischen Daten förderfähig gewesen. Die Labour-dominierte Association of London Authorities (ALA) wandte sich direkt an die Kommission in Brüssel, und im Dialog entwickelte der damals zuständige Kommissar Bruce Millan, ebenfalls mit einem Labour-Hintergrund, den Vorschlag, über Art. 10 eine Förderung zu finanzieren. Er gewährleistete Mittel in Höhe von 5,1 Mio ECU. Damit wurden benachteiligte Stadtteile erstmals im Rahmen der Regionalpolitik der DG XVI förderfähig (vgl. Tofarides 2003: 56f). Zeitgleich wurden auch Marseille 4 Mio ECU ebenfalls über Art. 10 gewährt. In diesem Fall traf Millan die Entscheidung bei einem informellen Besuch in der Stadt. Nicht unbedeutend war

30 Dieser Aspekt wird im Zusammenhang mit der Formulierung einer „städtischen Agenda“ Mitte der 1990er Jahre besonders deutlich. Ich greife ihn in meiner Darstellung an der entsprechenden Stelle wieder auf (siehe Abschnitt 3.2.3).

dabei sicher die Tatsache, dass die Kommission nicht für London eine Ausnahme machen konnte, insbesondere da der zuständige Kommissar selbst Brite war (vgl. ebd.: 58). In der ersten Runde der SPP wurden dann zunächst 22 Städtische Pilotprojekte bewilligt, die sich mit drei Themen befassen: ökonomische Entwicklung in Gebieten mit sozialen Problemen, Revitalisierung von historischen Innenstädten und Umweltaktionen in Verbindung mit wirtschaftlichen Zielen (vgl. Paulus 2000: 114). Später kamen weitere zehn Projekte zum Thema „technologische Entwicklung“ hinzu. Insgesamt wurden über den EFRE in dieser Phase 101,4 Mio ECU für Städtische Pilotprojekte ausgegeben (Tofarides 2003: 59).³¹ Ergänzend, wenngleich in wesentlich geringerem Umfang, stellte die GD V (Beschäftigung und Soziales) Mittel des Europäischen Sozialfonds zur Verfügung (ebd.: 59). In einer zweiten Phase wurden zwischen 1997 und 1999 weitere 26 Projekte in 14 Mitgliedstaaten mit 63,6 Mio ECU unterstützt (ebd.: 59).

Für unsere Betrachtung ist festzuhalten, dass die SPP, ebenso wie einige Experimente im Rahmen von POVERTY III, die ersten explizit auf benachteiligte Quartiere bezogenen Aktivitäten im Rahmen der EU-Strukturpolitik ermöglichten. Die regionalpolitischen Überlegungen, dass nur gesamtstädtischer Niedergang von Relevanz für die EU wäre, wie noch im selben Jahr von der Urban Decline Study Group vorgeschlagen, waren fortan hinfällig. In der Begründung von stadtteilbezogenen Aktivitäten der Europäischen Gemeinschaft in Form von SPP wurde einerseits betont, dass „areas of acute poverty and urban decay“ auch in prosperierenden Regionen liegen können, zum anderen wurde der Demonstrationscharakter der Maßnahmen herausgestellt. Durch die Finanzierung über den „Experimentierartikel“ mussten die geförderten Projekte einen innovativen Apekt beinhalten, das konnte beispielsweise ein integrierter Steuerungsansatz sein. In Anwendung des Art. 10 EFRE konnte die Kommission also über ihre Diskurspolitik hinaus auch mit konkreten, sichtbaren Projekten als wegbereitender Policy Entrepreneur für spätere stadtteilbezogene Maßnahmen agieren.

Städtenetze

Ein weiteres Moment in der Formierung einer europäischen Städtepolitik in den späten 1980er und frühen 1990er Jahren ist das Entstehen von transnationalen Städtenetzen mit dem Ziel, Städte und Kommunen an der Politikgestaltung auf europäischer Ebene zu beteiligen und die Ge-

31 Beteiligte Städte aus Deutschland waren in der ersten Phase Berlin, Bremen, Neunkirchen und Dresden.

meinschaftspolitik zu ihren Gunsten zu beeinflussen. Sie markieren „die Basis einer neuartigen lokal-europäischen Form von Governance“ (Kern 2001: 112). Die neu entstandenen Netzwerke unterscheiden sich in struktureller und funktionaler Hinsicht von traditionellen Formen der „kommunalen Außenpolitik“ (wie z.B. Städtepartnerschaften, vgl. ebd.: 104). Vorwiegend handelt es sich um Mitgliederorganisationen, in denen, im Unterschied etwa zu Dachverbänden, die nationale Ebene keine Rolle spielt. Sie beschränken sich oftmals auf einzelne Politikfelder oder gemeinsame Projekte (ebd.: 97ff). Viele der neu entstandenen Netzwerke stehen direkt oder indirekt im Zusammenhang mit EU-Förderprogrammen. Die Initiative kam dabei entweder von den Kommunen selbst oder von der Europäischen Kommission, wie etwa mit dem Programm RECITE (Regions and Communities for Europe), mit dem sie nach einer Pilotphase 1990 (die 12 Netzwerke umfasste) 40 Netzwerke mit etwa 200 beteiligten Regionen und Städten unterstützte (1991-93; vgl. Paulus 2000: 68).³² Förderprogramme der EG bildeten somit in den späten 1980er und frühen 1990er Jahren eine willkommene Gelegenheitsstruktur für Vertreter der Städte und Gemeinden, sich zu treffen und gemeinsame Anliegen zu formulieren. Auf diese Weise schuf die EG selbst eine Sphäre, die später erfolgreich versuchen sollte, aktiv Einfluss auf die weitere Politik zu nehmen.³³ Das bedeutendste dieser transnationalen Netzwerke stellt EUROCITIES dar, eine Lobbygruppe für europäische Großstädte.³⁴ Für die soziale Stadtpolitik ist zudem das thematische Netzwerk „Quartiers en Crise“ hervorzuheben, das aus einem Programm zum Erfahrungsaustausch von Städten über integrierte Stadtentwicklungsprogramme für „Stadtviertel in der Krise“ heraus entstanden ist.

32 Benington/Harvey zeigen, dass Städtenetze zunächst vor allem sektoraler Natur waren, gezielt zur Lobbyarbeit entstanden oder durch Förderprogramme der EU angeschoben wurden (Benington/Harvey 1999, vgl. auch Le Galès 2002: 105-108).

33 Le Galès hebt zudem hervor, dass diese Netzwerke gleichsam auch als Transmissionsriemen für Europäisierungs-effekte in den teilnehmenden Städten selbst fungieren: „[...] it is true that these trans-national networks are an indicator that cities are involved in a web of varied, horizontal forms of interdependence. These trans-national networks are privileged sites for obtaining information, exchanging experiences, ideas, and knowledge of various kinds, and challenging European programmes or states: therefore, they are also places for learning policy norms and styles“ (Le Galès 2002: 107; ähnlich argumentiert auch John 2000).

34 In einer Studie der Berliner Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen über „Europäische Städtepolitik“ heißt es über EUROCITIES: „Keine andere Vereinigung ist so uneingeschränkt und anerkannt zum Gesprächspartner der europäischen Institutionen im Zusammenhang mit städtepolitischen Angelegenheiten avanciert“ (Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen 1999: 46).

Beide Netzwerke und ihre Rolle im Policy-Making-Prozess sollen hier vorgestellt werden.

EUROCITIES

EUROCITIES wurde 1986 auf Initiative der Stadt Rotterdam von sechs Städten (Birmingham, Barcelona, Lyon, Mailand, Frankfurt/M., Rotterdam) als Netzwerk für „second cities“ – Großstädte, aber keine Hauptstädte – gegründet (vgl. Tofarides 2003: 62). Heute umfasst es als „network of major European cities“ 118 Mitgliedsstädte aus 31 Europäischen Staaten (einschließlich Hauptstädte).³⁵ Zunächst verstand sich EUROCITIES als ein Organisationskomitee zur gemeinsamen Vorbereitung von Konferenzen. Im Anschluss an die dritte Konferenz 1990 gaben die Vertreter der Stadt Birmingham dann den Anstoß für eine klarere administrative Regelung und Selbstbeschreibung. Im Februar 1991 wurden ein Exekutivkomitee gegründet und die Statuten festgelegt, in denen Ziele und Arbeitsweise von EUROCITIES festgehalten sind. Zudem wurde ein permanentes Sekretariat mit Sitz in Brüssel eingerichtet. Die Aktivitäten des Netzwerks bestehen seither aus „Networking“, „Lobbying“ und „Campaigning“ (vgl. EUROCITIES 2004a).³⁶ Die inhaltliche Arbeit wurde in den 1990er Jahren über sechs thematische Komitees organisiert, von denen das „Economic Development and Urban Regeneration Committee“ (EDURC) als besonders aktiv galt (vgl. Füchtner 1997: 110).³⁷ Innerhalb dieses Komitees gab es eine Arbeitsgruppe, die sich Anfang und Mitte der 1990er Jahre speziell mit der Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative URBAN befasste. Das Netzwerk sieht sich als „an important partner for dialogue with the European Commission, both on the political level (by taking part in the ‚Territorial Dialogue‘) and on the technical level“ (vgl. EUROCITIES 2004a).³⁸

35 Vgl. www.EUROCITIES.org, konsultiert am 05.11.2005.

36 Bei dieser Fülle von Funktionen, und im Zuges des raschen Wachstums der Organisation, so eine Einschätzung von Vertretern anderer Netzwerke und einzelner Städte in informellen Gesprächen, besteht eine Gefahr in der Apkopplung des strategisch arbeitenden Sekretariats von den Meinungen und Anliegen der einzelnen Mitglieder – wie sie bei EUROCITIES durchaus zu beobachten sei.

37 2003 wurden die Komitees in Foren umbenannt, u.a. um begrifflich ihren eher offenen Charakter zu demonstrieren und vom Image als „Closed Shops“ wegzukommen.

38 Der territoriale Dialog wurde vom damaligen Kommissionspräsidenten Romano Prodi am 10. Mai 2004 in Folge der Empfehlungen des Weißbuch „Europäisches Regieren“ als jährliche Gesprächsplattform für die europäischen Zusammenschlüsse lokaler und regionaler Regierungen und Verwaltungen („Authorities“) ins Leben gerufen (vgl. hierzu: Europäische

Enge Verbindungen bestehen auch zum Ausschuss der Regionen, zum Europäischen Parlament und zu den Regierungen der Mitgliedstaaten (vgl. ebd.). Seit den frühen 1990er Jahren wurde die Lobbyarbeit von EUROCITIES zunehmend durch die Europäische Kommission gestützt. Beispielsweise wurde EUROCITIES ausdrücklich zu Stellungnahmen über Studien der Kommission wie „EUROPE 2000“ und „EUROPE 2000+“ aufgefordert. Im Rahmen der über Art. 10 EFRE unterstützten Kooperationsnetzwerke wurden ab 1991 von der Kommission auch Aktivitäten von EUROCITIES finanziert. Vertreter von EUROCITIES nahmen auch regelmäßig an den Arbeitstreffen der Expertengruppe der Europäischen Kommission zur städtischen Umwelt teil. Im November 1994 wurde der Vorsitzende des EDURC zur „Delors-II“-Konferenz eingeladen, und aus dem engen Kontakt zur Fachkommission 4 „Städtepolitik“ des Ausschusses der Regionen (AdR) gingen verschiedene gemeinsame Stellungnahmen hervor (vgl. Füchtner 1997: 115, vgl. auch Marlow 1992).

Quartiers en Crise

Das Netzwerk „Quartiers en Crise“ wurde 1989 auf Initiative der französischen „Délégation Interministérielle à la Ville“ (DIV) ursprünglich für 10 nordeuropäische Städte ins Leben gerufen.³⁹ Ausgangspunkt war die Beobachtung, dass soziale Ausgrenzung in europäischen Städten zunahm und die bestehenden Politiken nicht mehr zu greifen schienen (vgl. Europäische Kommission Generaldirektion XVI 1993: 5). Im Mittelpunkt stand dementsprechend der Austausch über innovative Ansätze zur Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung (vgl. Paulus 2000: 68; Froessler 1994b: 15). An dem Netzwerk nahmen zunächst Mitarbeiter der Stadtverwaltungen und Wissenschaftler teil. Voraussetzung für eine Beteiligung waren vorliegende Erfahrungen mit integrierten Handlungsansätzen. Die DIV erhoffte sich von einem internationalen Erfahrungsaustausch einerseits Anregungen für die Weiterentwicklung der Städtepolitik in Frankreich. Zugleich sah sie es als notwendig an, die Diskussion über Stadterneuerung auf europäischer Ebene zu stärken (vgl. Froessler 1994b: 15). Das Prinzip des Netzwerks bestand darin, Hand-

Kommission 2001a: 17-26). Dass die Einbindung aus Sicht der Vertreter der Städte und Regionen noch intensiver sein könnte, geht deutlich aus einem offenen Brief an Romano Prodi hervor, der von den Präsidenten des AEER, AER, CEMR, CPMR und EUROCITIES am 25.6.2004 unterzeichnet wurde (vgl. Vallvé/Prokop et al. 2004).

- 39 Die DIV war 1988 zur nationalen, interministeriellen Koordination der gerade neu geschaffenen sozialen Stadtpolitik in Frankreich (Développement Social Urbain, 1988-1994) eingesetzt worden (vgl. Blanc 2002: 221).

lungsansätze nicht aus theoretischen Überlegungen heraus weiterzuentwickeln, „sondern vielmehr aus der Beobachtung und Analyse dessen, was in den einzelnen Mitgliedstaaten an innovativer Praxis entwickelt und umgesetzt wurde“: „Quartiere als ‚Laboratorien‘ für eine zukunftsweisende und innovative lokale Politik in Europa“ (ebd.: 15). Finanziell unterstützt wurde das Netzwerk durch die Generaldirektion V der Europäischen Kommission (die auch für das Programm POVERTY III zuständig war, s.o.), durch die französische Caisse des Dépôts et Consignations und durch Beiträge der teilnehmenden Städte. Das als Austauschprogramm organisierte Netzwerk endete zunächst 1990 mit einer Abschlusspräsentation in Brüssel. 1991 wurde eine zweite Runde begonnen, an der Vertreter aus 25 Städten teilnahmen. Erstmals wurden neben Professionellen auch Bewohner der Quartiere aktiv einbezogen. Finanzielle Unterstützung kam zu Teilen von den für Beschäftigung (GD V) und für Regionalpolitik (GD XVI) zuständigen Generaldirektionen der Europäischen Kommission (im Rahmen von RECITE). Der Abschlußbericht des Netzwerks stellt eine umfassende Analyse des „state of the art“ integrierter Ansätze in der Quartiersentwicklung dar. Die dort präsentierten Betrachtungen gelten zusammen mit den Erfahrungen der städtischen Pilotprojekte als eine wichtige konzeptuelle Grundlage für die Entwicklung der Gemeinschaftsinitiative URBAN (vgl. Paulus 2000: 127f). Die Bürgermeister der 25 beteiligten Städte unterzeichneten am 6. Oktober 1992 in Barcelona eine Erklärung, in der sie die Europäische Gemeinschaft aufforderten, benachteiligte Stadtteile (in dem Papier bezeichnet als „crisis-ridden areas“) in die strukturpolitische Förderkulisse für 1994-1997 aufzunehmen, bei der Reform der Strukturfonds das Thema Stadtentwicklung zu berücksichtigen und den europäischen Erfahrungsaustausch weiterzuführen (vgl. Europäische Kommission Generaldirektion XVI 1993: 79).⁴⁰

Die Perspektive von *Quartiers en Crise* auf benachteiligte Stadtgebiete ist in zweierlei Hinsicht interessant. Sie betont die Funktion, die diese Gebiete im Prozess der europäischen Integration einnehmen. Es sei unabwendbar, geradezu „natürlich“, dass die Städte mit ihrer Produktivität und ihrem Reichtum auch für arme Gruppen – aus ländlichen Regionen in Europa oder aus der „Dritten Welt“ – auf der Suche nach einer Verbesserung ihrer Lebenssituation attraktiv seien. Diese Gruppen konzentrieren sich in bestimmten städtischen Gebieten, und die städtische Segregation wird durch die Funktionsmechanismen der Wohnungsmärkte

40 Das Netzwerk mit Sitz in Brüssel ist bis heute aktiv und finanziert sich über Mitgliedsbeiträge und Forschungsaufträge, die regelmäßig auch von verschiedenen Generaldirektionen der Europäischen Kommission unterstützt werden.

te noch verstärkt (ebd.: 12). Diese Stadtviertel seien also, so QenC, gewissermaßen die „forefront of European integration“ und schon aus diesem Grund dringend zu unterstützen (ebd.: 5). Zugleich wird betont, dass soziale Ausgrenzung in europäischen Städten nicht nur ein Ergebnis von ökonomischem und sozialem Wandel, sondern ebenso schlecht organisierter Politik anzulasten sei, die sich diesem Wandel noch nicht angepasst habe.⁴¹ Daher sei ein neuer Typus von Stadtpolitik notwendig, der im gleichen Zuge auch die wohlfahrtstaatlichen Strukturen erneuert. Mit diesen Argumenten stellte das Netzwerk die Relevanz der Quartiere für das europäische Integrationsprojekt heraus und unterstrich den Handlungsbedarf noch durch die Betonung der Mitverantwortung der bisherigen Politik. Die Politikansätze, die das Netzwerk empfahl, zeichnen sich durch fünf Prinzipien aus: ein umfassendes und nicht von sektoralen Grenzen verengtes Politikverständnis, partnerschaftliche Arrangements, Gebietsbezug, Umsetzung durch konkrete Projekte und vertraglich gesicherte Absprachen zwischen den Partnern (ebd.: 13f).

Eine methodische Besonderheit der Ergebnisse des Quartiers en Crise Netzwerks, die seinen Argumenten besonderes Gewicht verlieh, war, dass in Ergänzung zu Begründungen über die Notwendigkeit von quartiersbezogenen Politiken, wie sie auch in den Stadtstudien etwa bei Parkinson et al. (1992) angeführt wurden, hier mit „Best Practice“ argumentiert wurde. Die 44 vorgestellten Projekte aus 25 Städten zeigten als „European integration laboratories“ (Europäische Kommission Generaldirektion XVI 1993: 5) Rezepte, wie eine solche neue Politik aussehen konnte.

Zwischenresümee

In den späten 1980er Jahren agierte die Europäische Kommission durch die Initiierung von stadtpolitischen Forschungszusammenhängen als Diskursstifterin und durch die Förderung von Pilotprojekten und Städtetzwerken auch als „policy entrepreneur“. Mit verschiedenen Politikdokumenten war das Thema „Stadtentwicklung“ eingeführt, und in ersten Projekten waren Handlungsoptionen auf Gemeinschaftsebene getes-

41 Im Original: „Urban exclusion does not only derive from economic recession, unemployment, the erosion of social and solidarity structures and upheavals in methods of political representation. It is also due to poorly adapted urban management policies bequeathed by an earlier and very different society“ (Europäische Kommission Generaldirektion XVI 1993: 5).

tet.⁴² Benachteiligte Stadtquartiere und soziale Exklusion galten in diesen Diskursen als politikrelevant und ein integrierter Ansatz als angemessener Zugang. Eingebettet waren die Vorstöße in die übergeordneten Leitbilder des Europäischen Binnenmarktes und des Europäischen Sozialmodells. Beide manifestieren sich in den Modellen der wettbewerbsfähigen und der zukunftsfähigen Stadt, wie sie vor allem in den regionalpolitischen und umweltpolitischen Konzepten diskutiert wurden. Im zunehmenden Städtewettbewerb (der sich im Zuge der Schaffung des Binnenmarktes sicherlich verschärft hat), so lassen sich die Argumentationen zusammenfassen, ist ein gutes Stadtmanagement nötig, um Kapital und Arbeitskräfte anzuziehen und zu halten. Der Standortwettbewerb produziert allerdings auch räumliche Ungleichheit und Spaltungen zwischen und innerhalb der Europäischen Städte.⁴³ Dieser Zusammenhang von Städtewettbewerb und räumlicher Spaltung war das wesentliche Argument für stadtpolitische Aktivitäten auf EG-Ebene. Er bildete eine Diskursformation, um die sich eine Koalition aus Mitarbeitern der Europäischen Kommission, Abgeordneten im Europäischen Parlament, den neugeschaffenen Europäischen Städtenetzen und Wissenschaftlern gruppierte. Neben der Problemdeutung in Gutachten und Expertisen dienten erste Pilotprojekte zur Konturierung und Erprobung einer Europäischen Städtepolitik. Insofern ist die Stadtpolitik ein Beispiel für die Funktion der Kommission als „politischer Motor“ in der ersten Amtszeit von Jacques Delors (vgl. Rometsch 1999: 69). Im Zuge der Verhandlungen zum Vertrag von Maastricht wurden die Kompetenzen der Kommission allerdings massiv beschnitten. In der Ratifizierungsphase waren die innenpolitischen Entwicklungen der Mitgliedstaaten sowie die Währungsspekulationen auf den Finanzmärkten bestimmend. Die Kommission galt als Sündenbock für Fehlentwicklungen und das „politische Erdbeben“ des negativen ersten dänischen Referendums im Januar 1992 stellte nur den Höhepunkt der Abkühlung des Integrationsprozesses dar. Die Kommission, in dieser Phase schon mal als „Monster“ bezeichnet, wandelte sich vom „Motor“ der Europäischen Gemeinschaft zum bloßen „Sekretariat“ der Europäischen Union (vgl. Rometsch 1999: 227ff). So wurde auch ihr Vorstoß, „urban decline“ vertraglich als Handlungskompetenz zu verankern, von den Regierungen im Rat kassiert. In den Verhandlungen über die Reformen der Strukturfonds und die Förderperiode 1994-1999 war es dann auch weniger die Europäische Kommission, die

42 Die Aktualität des Themas im europäischen politischen Raum äußerte sich auch, das sei an dieser Stelle ergänzt, in einer „Europäischen Städtecharta“, die vom Europarat am 18. März 1992 angenommen wurde.

43 In den Worten von Murray Stewart: „The language of the dual or divided city has become common policy currency“ (Stewart 1994: 268).

sich für eine europäische Städtepolitik und die Gemeinschaftsinitiative URBAN stark machte, sondern vor allem das Europäische Parlament mit Unterstützung der inzwischen etablierten Städtenetzwerke (vgl. Tofarides 2003: 67ff, Paulus 2000: 120ff).

Etablierung und Konsolidierung durch die Förder- und Diskurspolitik der Europäischen Kommission (1993-1998)

Nachdem Anfang der 1990er Jahre über Diskurse, Pilotprojekte und Städtenetze ein stadtpolitisches Feld Gestalt angenommen hatte, setzte sich das Policy-Making auf europäischer Ebene vor allem über zwei Stränge fort. Mit der Gemeinschaftsinitiative URBAN wurde ein explizit auf benachteiligte Stadtquartiere bezogenes Förderprogramm geschaffen und umgesetzt. Parallel dazu führte die Europäische Kommission über Politikdokumente und die Unterstützung von Diskussionszusammenhängen die stadtbezogenen Diskurse zu einer städtischen Agenda und schließlich zu einem „stadtpolitischen Aktionsrahmen“ (Europäische Kommission 1998) zusammen. Über diese Aktivitäten etablierte und konsolidierte sich das Handlungsfeld Mitte der 1990er Jahre. Förderpolitik und Diskurspolitik verstehe ich somit als die zwei wesentlichen Träger der Institutionalisierung der sozialen Stadtpolitik auf europäischer Ebene. In den folgenden Abschnitten rekonstruiere ich diese Phase des Politikprozesses und stelle dabei für beide Bereiche die relevanten Meilensteine vor.

Die Verhandlungen über die Gemeinschaftsinitiative URBAN

Im Rahmen der Reform der Strukturfonds 1993 (Delors-II Paket) legte die Europäische Kommission im Juni 1993 ein Grünbuch über die Zukunft der Gemeinschaftsinitiativen im Rahmen der Strukturfonds verschiedenen Organisationen zur Kommentierung vor.⁴⁴ In diesem ersten Entwurf war noch keine Gemeinschaftsinitiative für städtische Gebiete vorgesehen. Mit insgesamt über 500 Kommentaren war das Interesse sehr groß (Paulus 2000: 130). Zu den konsultierten Akteuren zählen das Europäische Parlament, der Sozial- und Wirtschaftsausschuss, der Ausschuss der Regionen, die Forward Studies Unit der Kommission und verschiedene Interessengruppen; es wurde auch ein informelles Minis-

⁴⁴ Diese Form der Konsultation entsprach dem Verständnis der Kommission vom Partnerschaftsprinzip der Strukturfonds (vgl. Tofarides 2003: 67).

tertreffen abgehalten, in Liege im November 1993.⁴⁵ Eine wesentliche Rolle für die spätere Verankerung einer stadtpolitischen Initiative spielte das Europäische Parlament. Es behandelte das Grünbuch in seinem Ausschuss für Regionalpolitik.⁴⁶ Seine Stellungnahme, der sog. Romeos Report, verdeutlichte das Interesse an städtischen Themen – insbesondere an der hohen Arbeitslosigkeit in den Städten – und enthielt ein klares Plädoyer für ein stadtpolitisches Instrument:

„[...] need for a specific Integrated Urban Development Programme aimed at those of the Community's major urban areas where unemployment, and particularly long-term unemployment, is abnormally high [...]“ (Romeos Report, zitiert in Paulus 2000: 121).

Der Bericht war so präzise formuliert und enthielt so konkrete Vorschläge, dass der Eindruck entstand, „whether a hidden agenda on the part of the EP [European Parliament, S.G.] finally emerged into an open debate“ (Paulus 2000: 121). So findet sich rückblickend sowohl die Meinung, die Gemeinschaftsinitiative URBAN ginge auf die Initiative der Kommission zurück wie ebenso die Überzeugung, das Parlament sei dafür verantwortlich (vgl. ebd.: 122). Neben dieser formalen Antwort im Konsultationsprozess wurde zeitgleich im selben Ausschuss ein zweites Papier erstellt, das auf eine Eigeninitiative des Parlaments aus dem Jahr 1990 zurückging, der sog. Pack-Report. Es wurde im Dezember 1993 veröffentlicht und betonte neben einer Darstellung städtischer Probleme aus Sicht des Parlaments die Notwendigkeit einer Initiative der Europäischen Kommission in diesem Bereich (vgl. ebd.: 123). Diesem Bericht selbst lag eine breite Konsultation zugrunde, u.a. eine parlamentarische Anhörung 1992, die verschiedene Interessengruppen wie die Netzwerke *Quartiers en Crise* und *EUROCITIES* ebenso einschloss wie Bruce Millan und sein Kabinett (vgl. ebd.: 124).

Zeitgleich zu diesen Bemühungen des Parlaments um eine stadtbezogene Initiative organisierte die sog. Forward Studies Unit, ein Think

45 In diesem ersten Entwurf wurden fünf Themen für Gemeinschaftsinitiativen vorgeschlagen: grenzüberschreitende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit und Netzwerke, ländliche Entwicklung, abgelegene Regionen, Beschäftigung und Entwicklung von Humanressourcen, Bewältigung von industriellem Wandel (vgl. Paulus 2000: 120). Die entsprechenden Gemeinschaftsinitiativen sollten sein: INTERREG II, REGION II, LEADER II, REGIS II, NOW, HORIZON, EUROFORM, RECHAR, RESIDER, RETEX, KONVER, und für Ziel 1: STRIDE, PRISMA und TELEMATIQUE (vgl. Paulus 2000: 120).

46 Die genaue Bezeichnung für den Ausschuss lautete: Committee on Regional Policy, Regional Planning and Relations with Regional and Local Authorities.

Tank um Kommissionspräsident Delors, zwei Konferenzen unter dem Titel „Carrefour des Villes“ (November 1993, Februar 1994), bei denen Wissenschaftler, Politiker und Repräsentanten der Europäischen Kommission zusammenkamen. Auf dem zweiten dieser Treffen erklärte Delors seine Bereitschaft zu einer städtischen Initiative, und zwar im Wesentlichen als einen symbolischen Akt zum Schutz des Europäischen Sozialmodells (vgl. ebd.: 126). Er verglich den Vorschlag für eine stadtbezogene Initiative mit dem gerade zu Ende gegangenen Armutsbekämpfungsprogramm POVERTY (s.o.) und betonte die Bedeutung dieser Maßnahmen als Geste der Anerkennung gesellschaftlicher Konflikte und als Zeichen dafür, dass die europäische Politik diese auch ernst nehmen müsse:

„Nous voulons quand même par ce geste montrer qu'il ya là, un lieu de conflit social, une réalité obsédante et que l'on ne peut pas rester indifférents à cela“ (Delors 1994: 6, zitiert in Paulus 2000: 126).

Mit diesen Ausführungen sendete der Kommissionspräsident ein deutliches Signal der Unterstützung an die stadtpolitischen Akteure innerhalb und außerhalb der Kommission (Paulus 2000: 126). Auch die verschiedenen städtische Interessensgruppen übten politischen Druck aus – insbesondere EUROCITIES und das „Quartiers en Crise“-Netzwerk (vgl. ebd.: 126ff) – in Form von informellen Gesprächen mit Kommissionsmitgliedern sowie mit Bürgermeistern und Europapolitikern. EUROCITIES legte auch eine Stellungnahme zu dem Grünbuch vor, in der einerseits eine stärkere Berücksichtigung der städtischen Dimension in den fünf Themenfeldern gefordert wurde und zusätzlich eine eigenständige Initiative zum Thema Stadtentwicklung. Quartiers en Crise spielte auf einer konzeptuellen Ebene eine bedeutende Rolle: Hier wurde der Begriff „pockets of poverty“ entwickelt, um deutlich zu machen, dass auch in prosperierenden Städten kleinräumig große Probleme bestehen (vgl. Paulus 2000: 127, Europäische Kommission Generaldirektion XVI 1993). Das Konzept der „Pockets of Poverty“ wurde von EUROCITIES übernommen und dann auch in den kommissionsinternen Diskussionen, die sich an die Konsultation anschlossen (vgl. Paulus 2000: 128ff). Auch die von Quartiers en Crise betonte Notwendigkeit eines mehrdimensionalen und eines räumlichen Handlungsansatzes quer zu Fachpolitiken wurde aufgegriffen (vgl. ebd.: 127).

Im internen Diskussionsprozess innerhalb der Generalverwaltung für Regionalpolitik gab es allerdings zwei Lager. Auf der einen Seite wurde die Meinung vertreten, dass ein städtischer Fokus die Kompetenzen der GD überschreite, auf der anderen Seite gab es die Position, dass die

positiven Erfahrungen mit den städtischen Pilotprojekten sowie wissenschaftliche Analysen, und hier wurde insbesondere auf den Parkinson-Report (1992) verwiesen, stadtbezogene Maßnahmen der Kommission rechtfertigen (vgl. Paulus 2000: 128f). Die stadtpolitische Position setzte sich, gestärkt durch die Stellungnahmen und durch die Äußerungen Delors', durch und fand nach dem Konsultationsprozess Eingang in die endgültige Fassung des Grünbuchs, nicht ohne den legitimierenden Hinweis auf den Druck des Europäischen Parlaments und der nördlichen Mitgliedstaaten (vgl. ebd.: 129).⁴⁷ Dies wiederum wurde anschließend durch das Europäische Parlament (Karellis Report), den Ausschuss der Regionen, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und EUROCITIES begrüßt (vgl. ebd.: 130ff).

Die Gemeinschaftsinitiative URBAN ist somit aus Sicht der Kommission ein Resultat der Erfahrungen mit ersten stadtpolitischen Experimenten und des politischen Drucks durch das Europäische Parlament und Städtenetze, wie folgendes Zitat des damals zuständigen Kommissars verdeutlicht:

„This initiative draws on the experience gained over the last few years through pilot projects and networks of cities. It also responds to a request of the European Parliament and organisations representing large cities for the European Union to contribute to the tackling of some of society's problems found in deprived urban areas. The Commission will seek to put the accent on innovative integrated programmes and the support of the diffusion of experience gained under these programmes“ (Millan 1994, zitiert in Tofarides 2003: 69).

Die Gemeinschaftsinitiative URBAN

Die „Gemeinschaftsinitiative für städtische Gebiete“ URBAN fand schließlich Eingang in die endgültige Version der Richtlinien für die Gemeinschaftsinitiativen und wurde am 15.6.1994 von der Europäischen Kommission beschlossen (vgl. Europäische Kommission 1994). In der amtlichen Begründung der GI durch die Kommission wurden zwei Ursachenbündel zur Legitimation des Handelns auf Gemeinschaftsebene angeführt - die Konzentration von Problemen in städtischen Gebieten sowie die Finanzkrise der Kommunen, welche die Probleme noch verschärfte:

47 Zum „Nord-Süd-Konflikt“ zwischen nördlichen und südlichen EU-Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit der Gemeinschaftsinitiative URBAN siehe Chorianopoulos 2002.

„Einige der gravierendsten Probleme der [Europäischen, S.G.] Gemeinschaft im Zusammenhang mit mangelnden wirtschaftlichen Perspektiven, niedrigen Einkommen und einer allgemein schlechten Lebensqualität sind auf die städtischen Gebiete konzentriert. Die zunehmenden Spannungen innerhalb der europäischen Gesellschaft äußern sich vor allem in einem hohen Grad an sozialer Ausgrenzung in immer mehr Innenstädten und Stadtrandzonen [...] Oftmals werden die Probleme noch durch die finanziellen Schwierigkeiten zahlreicher lokaler Städtebehörden verschärft, die nicht in der Lage sind, eine immer weniger wohlhabende Bevölkerung mit zunehmend kostspieligeren Hilfsdiensten zu versorgen. Als Folge davon verkommt das Stadtgefüge, können veraltete Infrastrukturen nicht mehr erneuert oder ersetzt werden und kommt die wirtschaftliche Tätigkeit in den am schlimmsten betroffenen Gebieten zum Erliegen oder geht zumindest stark zurück“ (vgl. ebd.: 6).

Gegenstand der Förderung sollten integrierte Entwicklungsprogramme für geographisch abgegrenzte Stadtteile sein, für die Darlehen und Zuschüsse gewährleistet wurden. Der Wortlaut der Begründung für die Forderung von integrierten Ansätzen zeigt, daß sich genau hier die drei stadtpolitischen Begründungsdiskurse (urban decline, städtische Umwelt, soziale Ausgrenzung) trafen und überdies mit allgemeinen Grundprinzipien der EU-Strukturpolitik (Zusätzlichkeit und Innovation, Betonung von Beschäftigungsaspekten) gekreuzt wurden:

„Mit dem integrierten Konzept sollten global die wirtschaftlichen, sozialen und Umweltprobleme des benachteiligten Gebiets in Angriff genommen werden. Das integrierte Programm sollte ein kohärentes, ausgewogenes Maßnahmenbündel für wirtschaftliche Entwicklung, soziale Eingliederung und Umwelt umfassen, das auf im Rahmen der lokalen Partnerschaft ausgearbeiteten Vorschlägen beruht. Priorität erhalten integrierte Programme mit innovativem Charakter, die nachweislich einen zusätzlichen Nutzen erbringen und zur Schaffung von Arbeitsplätzen auf lokaler Ebene beitragen“ (vgl. ebd.: 7).

Zur Illustrierung konkreter förderfähiger Maßnahmen beinhaltete die entsprechende Mitteilung der Kommission ein Verzeichnis von möglichen Handlungsfeldern:

- „Einleitung neuer wirtschaftlicher Tätigkeiten“,
- „Sicherung der Beschäftigung auf lokaler Ebene“,
- „Verbesserung von Einrichtungen in den Bereichen Sozialwesen, Gesundheit und Sicherheit“,
- „Verbesserung der Infrastrukturen und der Umwelt im Zusammenhang mit den oben genannten Maßnahmen“,

- „Besondere Workshops, die den Bewohnern von Wohnsiedlungen Anreize, Kenntnisse und Möglichkeiten geben sollen, ihre Wohnungen zu renovieren, instand zu halten und sicherer zu machen“,
- „Verbesserung der Möglichkeiten für Problemlösungen auf lokaler Ebene, einschließlich Austauschprogrammen und der Gründung von Partnerschaften zwischen Städteorganisationen und den betroffenen Aktionsträgern“ (vgl. ebd.: 8).

In dieser Liste zeigt sich der Einfluss der Städtischen Pilotprojekte auf die GI. Die Maßnahmen wurden in den erläuternden Ausführungen explizit auf Erfahrungen mit den Aktionen im Rahmen der SPP zurückgeführt (vgl. ebd.: 7).⁴⁸ Wenngleich dieses Verzeichnis nur illustrativen Charakter haben sollte, war es in der Folge sehr prägend für die Ausgestaltung der Programme vor Ort. So stellte etwa der Europäische Rechnungshof in einem Sonderbericht über die Gemeinschaftsinitiative fest, dass die „in den Mitteilungen vorgeschlagenen Maßnahmenkategorien [...] von einigen nationalen Behörden als Inhalt eines Musterprogramms aufgefasst und in den Anträgen wortwörtlich wiedergegeben“ wurden (vgl. Europäischer Rechnungshof 2001: 7). Die Souveränität und Eigenständigkeit im Umgang mit dem Instrument der „Leitlinien“, das absichtsvoll Spielraum in der Auslegung ließ, war abhängig von der Erfahrung und Kapazität der nationalen und lokalen Verwaltungen. In manchen Staaten und Städten lagen schon Konzepte für integrierte Quartierspolitiken vor (oder Erfahrungen mit SPP) und damit auch Vorstellungen, wie ein integriertes Konzept aussehen könnte, in anderen hingegen nicht.⁴⁹

Mit der gewählten Form einer Gemeinschaftsinitiative wurden die stadtpolitischen Aktivitäten in ein organisatorisches Gewand gekleidet, das sich auch durch verschiedene Besonderheiten auszeichnet, die sich nicht nur über das Politikproblem („städtische Gebiete“) bzw. den Fördergegenstand („integrierte Konzepte“) begründen. Zunächst einmal fol-

48 In dieser Mitteilung ging die Kommission noch von einer Weiterführung der POVERTY-Programme aus und sprach sich für eine Berücksichtigung der so geförderten Projekte bei der Planung und Durchführung der URBAN-Maßnahmen aus.

49 Die Unterschiede werden in einem Vergleich der Umsetzung der GI URBAN in sechs Städten von Chorianopoulos (2002) deutlich, der die Fähigkeit zur lokalen Mitgestaltung und Umsetzung der GI als „governance capacity“ bezeichnet. Auch die vergleichenden Studien von Paulus (2000) und Tofarides (2003) befassen sich mit Unterschieden zwischen Städten bzw. Mitgliedstaaten in der Gestaltung und Durchführung der GI. Ein Verweis auf die Bedeutung des „learning by doing“ der Verwaltungen in der Programmplanung findet sich auch bei Malek (2002: 228).

gen die Gemeinschaftsinitiativen den handlungsleitenden Prinzipien der Strukturfondsförderung: Partnerschaft zwischen Kommission, nationalen und regionalen bzw. lokalen Behörden, Programmplanung, Konzentration der Interventionen, Zusätzlichkeit und Kohärenz sowie Begleitung und Bewertung (vgl. Malek 2002: 220, Axt 2000). Über die Gemeinschaftsinitiativen sollte insbesondere auch die Einbeziehung der subnationalen Ebene in die Politikgestaltung gestärkt werden (vgl. Hooghe 1996: 106). Die Verankerung der Politik in der Strukturfondsförderung hatte zudem einen wesentlichen inhaltlichen Einfluss auf die Art der förderfähigen Maßnahmen: Von der Förderung ausgeschlossen waren damit beispielsweise Maßnahmen im Bereich des Wohnungsbaus, die gerade in nationalen Programmen der sozialen Stadtpolitik meist eine zentrale Säule darstellten (vgl. GHK 2003: 10).⁵⁰ Gemeinschaftsinitiativen legten überdies einen gesteigerten Wert auf innovative Maßnahmen, unterstützen transnationalen Austausch und Netzwerke und zielen auf ein späteres „Mainstreaming“ erfolgreicher Erfahrungen in nationale Politik sowie in den allgemeinen Förderrahmen der EU (vgl. ebd.: 14). In der Instrumentierung als Gemeinschaftsinitiative manifestierte sich somit die allgemeine Rolle der Europäischen Kommission als „Motor“ der Europäischen Integration (auf diese Weise übt sie ihr Initiativrecht aus) bzw. als „Policy Entrepreneur“.⁵¹

Insgesamt wurden, wie oben erwähnt, im Rahmen der GI URBAN 118 Gebiete mit einem Fördervolumen von 900 Mio ECU unterstützt. Wenngleich es an dieser Stelle nicht um eine Einschätzung der Umsetzung in den Städten geht, sollen doch drei Aspekte hervorgehoben werden, die mir für die Frage des Policy-Making relevant erscheinen: die gewählten Strategien, mit denen in den Gebieten die in den Leitlinien „nur recht allgemein“ (Europäischer Rechnungshof 2001: 2) formulierten Ziele in den Fördergebieten in Maßnahmen übersetzt wurden, die Management-strukturen zur Durchführung der GI sowie die verschiedenen Schwerpunktsetzungen.⁵²

50 Der Widerspruch, der sich aus dem Ausschluss von wohnungspolitischen Maßnahmen und der Zentralstellung von Fragen des Wohnens in Stadterneuerungspolitiken ergab (auch in den Leitlinien der GI, s.o.), musste von den lokalen Behörden in ihren jeweiligen Konzepten verarbeitet werden.

51 Zu diesem Zeitpunkt kämpfte die für URBAN zuständige GD XVI überdies um eine Führungsrolle in der Europäischen Kohäsionspolitik und war entsprechend besonders ehrgeizig, vgl. hierzu umfassend Hooghe 2001.

52 In den folgenden Ausführungen stütze ich mich auf die Ergebnisse der von der Europäischen Kommission beauftragten Ex-Post-Evaluation der GI (GHK 2003). Detaillierte Fallstudien zur Umsetzung der GI URBAN finden sich v.a. bei Paulus (2000) und Tofarides (2003), weiterführend sind auch die Betrachtungen von Chorianopoulos (2002).

Strategien

Der Abschlussbericht zur Ex-Post-Evaluation identifizierte vier unterschiedliche Strategien, mit denen das Programm in den einzelnen Gebieten umgesetzt wurde:

- ein „broad integrated approach“, in dem wirtschaftliche und soziale Entwicklung sowie Umweltbelange gleichermaßen berücksichtigt wurden (45% der geförderten Gebiete),
- ein „integrated approach with a specific focus“ auf ökonomische, soziale oder umweltbezogene Belange (26% der Gebiete),
- ein „flagship approach“, der sich auf eine begrenzte Anzahl für die Öffentlichkeit sichtbarer Projekte oder Leitprojekte begrenzt, um „an atmosphere of change and renewal“ zu erzeugen, und auf deren Ausstrahlungseffekt setzt (19% der Gebiete), sowie
- ein „community focused approach“, der die Einbeziehung lokaler Gruppen in den Erneuerungsprozess und in die Bestimmung der Inhalte in den Mittelpunkt der Aktivitäten stellt (10% der Gebiete) (vgl. GHK 2003: 18f).

Die gewählten Strategien unterschieden sich zwischen den Mitgliedstaaten stark und spiegelten die unterschiedlichen Interpretationen der Richtlinien durch die nationalen Ministerien sowie die spezifischen Politikkontexte wider. Im Vereinigten Königreich verfolgten beispielsweise alle Projekte einen „community focussed approach“, „reflecting the strong partnership and inclusive approach to urban regeneration that was being rolled out at the time“, in den anderen Staaten spielte dieser Ansatz hingegen kaum eine Rolle (ebd.: 19). In Deutschland setzten von den 13 an URBAN beteiligten Städten sechs auf einen „broad integrated approach“ und sieben auf einen „integrated approach with a specific focus“ (vgl. ebd.: 94).⁵³ In einem Drittel der Städte (45 Städte) wurde die gewählte Strategie im Laufe der Implementation geändert, vor allem aufgrund von administrativen Strukturen und oftmals nicht ausreichenden Kapazitäten (ebd.: 20f). Aus Sicht der Evaluatoren waren drei Faktoren entscheidend für eine erfolgreiche Umsetzung des Programms: die Verbindung der GI mit weiteren nationalen oder lokalen Stadterneuerungsprogrammen, Synergieeffekte durch eine strategische Verbindung der einzelnen geförderten Maßnahmen und insbesondere die aktive Beteiligung der Bevölkerung vor Ort an der Durchführung (vgl. ebd.: 45).

53 Die Strategie des Berliner Programms wird in dieser Evaluation als „integrated approach with a specific focus“ charakterisiert (vgl. GHK 2003: 94).

Managementstrukturen

Neben der inhaltlichen Ausrichtung ließ die GI auch Spielraum für unterschiedliche Managementstrukturen zur Umsetzung. Die Ex-Post-Evaluation fasste drei Typen solcher Strukturen zusammen:

- Ein „kommunal gesteuertes Management und Umsetzung auf Kommunalebene mit gelegentlicher Konsultierung der Gemeinschaft“,
- „Ausschussvereinbarungen mit Partnerschaften zwischen regionaler und kommunaler Regierung, Institutionen und der lokalen Gemeinschaft“; sowie
- „ein Management, das von einem Körper geführt wurde, der als eine eigene juristische Person entweder auf lokaler, großstädtischer oder regionaler Ebene eingesetzt wurde und Vertreter einer Vielzahl von Kontroll- und Sektorebenen einbezog“ (ebd.: 46ff).

Auch die verschiedenen Managementstrukturen sind vor dem Hintergrund unterschiedlicher nationaler und lokaler Traditionen in der Stadterneuerung und Stadtentwicklung zu sehen. Entsprechend betonten die Evaluatoren auch, dass keiner dieser drei Typen per se Erfolg versprechend, sondern die Berücksichtigung der politischen Kultur vor Ort ein entscheidendes Kriterium für angemessene Programmstrukturen war (vgl. ebd.: 49). Gleichwohl leiteten sie aus ihrer Analyse einige Prinzipien einer effektiven Programmsteuerung ab, wobei die Beteiligung der lokalen Bevölkerung bei der Auswahl und Umsetzung der Maßnahmen, integrierte und zugleich nachvollziehbare Managementstrukturen sowie starke Partnerschaften der beteiligten Organisationen besonders hervorgehoben wurden (ebd.: 51ff).

Schwerpunktsetzung

Die Mittelausgabe verteilte sich wie folgt: 38% der Mittel wurden für Maßnahmen im Bereich „physische Regeneration und Umweltregeneration“ eingesetzt; 32% entfielen auf „Unternehmertätigkeiten und Beschäftigungsmaßnahmen“, 23% auf Initiativen zur „sozialen Einbeziehung“, 4% auf technische Unterstützung und 2% wurden für „IuK- und Verkehrsmaßnahmen“ ausgegeben (vgl. ebd.: 24). Hinter diesen Zahlen verbergen sich wiederum große Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten. Bauliche Maßnahmen machten etwa in Italien 62% der Ausgaben aus, in Dänemark hingegen nur 10%. Beschäftigungsbezogene Maßnahmen und die Förderung von Unternehmensgründungen banden in den Niederlanden 52% der Mittel, in Portugal nur 20% (vgl. ebd.: 91). Teilweise erhebliche Unterschiede finden sich überdies zwischen den

ursprünglichen Schwerpunktsetzungen in der Planung und dem tatsächlichen Ausgabeverhalten. In Deutschland beispielsweise fanden im Verlauf der Durchführung Umsteuerungen dahingehend statt, dass statt zunächst veranschlagten 13% für bauliche Maßnahmen schließlich 23% der Mittel auf diesen Posten verwendet wurden. Auch die Mittel für soziale Eingliederung („social inclusion“) wurden von 14% auf 19% angehoben. Nach unten korrigiert wurden die Ausgaben für Beschäftigung und Unternehmensgründungen (von 68% auf 49%) (ebd.: 91f).

Zusammenfassend stellte die offizielle Ex-Post-Evaluation fest, dass in allen Mitgliedstaaten die Erfahrungen mit URBAN zu „Paradigmenwechseln“ in der Stadterneuerung führten oder Veränderungen zumindest beförderten. Als wesentliche Neuerungen wurden der integrierte Handlungsansatz und die Einbeziehung prozessbegleitender Forschung (Monitoring, Evaluation) genannt:

„For all member states, the experience of URBAN either introduced or further emphasized the paradigm shift in the approach to urban regeneration programmes: community-led rather than government-led; multidisciplinary (physical, economic, social, environmental) rather than singular focus; cooperative rather than exclusionary. Furthermore, there was a recognition that managing and implementing a successful regeneration effort requires a solid foundation of a data driven needs analysis and preparation, monitoring systems and an evaluation methodology“ (ebd.: 59).

Diskurspolitik der Europäischen Kommission: Die Formulierung einer stadtpolitischen Agenda (1994-1998)

Neben der Materialisierung der europäischen Stadtpolitik vor allem in der Gemeinschaftsinitiative URBAN entwickelte sich in den 1990er Jahren auch der übergreifende stadtpolitische Diskurs weiter.⁵⁴ Während die Zeit der ersten und zweiten Präsidentschaft von Jacques Delors als Diskursinitiation beschrieben werden kann, lassen sich die folgenden Jahre 1994-1999 als konsolidierende Diskursstrukturierung und –institutionalisierung verstehen. Die wesentlichen Rahmungen des Themas „Stadt“ waren im regional-, umwelt- und sozialpolitischen Diskurs und im Leitbild des „wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts“ vorbereitet. Diskurskoalitionen hatten sich im Umfeld der Kommission in einem „transnationalen Organisationsgeflecht“ von Verwaltungs- und

54 Parallel zur Förderung durch die GI URBAN, das soll hier erwähnt sein, wurde auch ein beträchtlicher Teil der Ziel-1 und Ziel-2 Förderung in städtischen Gebieten eingesetzt und auch die SPP wurden in dieser Phase weitergeführt.

Sachverständigenausschüssen (vgl. Bach 1999: 127; Malek 2002: 27), den Städte- und Expertennetzwerken formiert, und mit der GI URBAN war auch ein zentrales stadtpolitisches Instrument gefunden.⁵⁵

Die Fortsetzung der stadtpolitischen Debatten fand in den inzwischen entstandenen Politiknetzwerken statt. Der umweltbezogene Diskurs wurde im Umfeld der GD XI Umwelt, nukleare Sicherheit und Katastrophenschutz vor allem unter den Stichworten „Nachhaltigkeit“ und „Zukunftsfähigkeit“ weiterbetrieben. Bei den Diskussionen im Umfeld der DG Beschäftigung (DG V) standen lokale Beschäftigungsstrategien im Vordergrund.⁵⁶ Der regionalpolitische Diskurs mündete in die Formulierung des Europäischen Raumentwicklungskonzepts (EUREK).⁵⁷ Hier setzte eine räumliche Interpretation des Kohäsionsbegriffs ein („territorialer Zusammenhalt“), die auch innerstädtische Disparitäten als Herausforderung für die weitere Europäische Integration begriff. Die so-

55 Mit Blick auf die Akteure im Feld ist festzuhalten, dass 1994 eine neue Kommission eingesetzt wurde. Nachfolger von Jacques Delors wurde der frühere Luxemburger Staatschef Jacques Santer, mit der Kohäsionspolitik wurde Monika Wulf-Mathies beauftragt, die in ihrer Amtszeit „dezidiert städtepolitische Akzente“ setzte (vgl. Schultze 2001: 401). Im Zuge der Diskussion über ein „Europa der Regionen“ wurde in Art. 198 des Maastrichter Unionsvertrags der Ausschuss der Regionen (AdR) als Vertretung regionaler und lokaler Gebietskörperschaften eingerichtet. Der AdR hat beratende Funktion und wird von Rat und Kommission zu lokalen und regionalen Fragen gehört. Er ist berechtigt, aus eigener Initiative Stellungnahmen abzugeben (Vertrag über die Schaffung der Europäischen Union Art. 198a-c; vgl. Axt 2000: 254). Stadtpolitische Fragen werden im AdR in der Kommission 4 „Stadtpolitik“ behandelt, die anlassbezogen eng mit EUROCITIES zusammenarbeitet (s.o.).

56 Ein Meilenstein des umweltbezogenen Diskurses war der Bericht „Zukunftsfähige Städte in Europa“, in dem Prinzipien für eine nachhaltige Stadtentwicklung formuliert werden: das „Prinzip des Stadtmanagements“, das „Prinzip der Integration der Politikbereiche“, das „Prinzip des Ökosystemdenkens“ und das „Prinzip der Zusammenarbeit und der Partnerschaft“ (vgl. Europäische Kommission Generaldirektion XI 1996: 9ff). Für den beschäftigungspolitischen Diskurs war das Weißbuch der Kommission von 1993 „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung“ ein wichtiger Trigger, mit der sich die Verengung des Ausgrenzungsdiskurses auf Fragen der arbeitsmarktlchen Integration noch unter Delors zeigte. Auch im Weißbuch zur Sozialpolitik von 1993 wird diese Kopplung der sozialen Frage an beschäftigungspolitische Maßnahmen deutlich. Ab 1997 lief mit dem so genannten Luxemburg-Prozess die Diskussion als „lokale Dimension der europäischen Beschäftigungsstrategie“ weiter (vgl. Europäische Kommission 2001b).

57 Dem EUREK liegt ein mehrjähriger, intensiver Konsultationsprozess zugrunde, es versteht sich selbst als „das Ergebnis eines europaweiten öffentlichen Diskussionsprozesses“ (vgl. Europäische Kommission 1999b: 12).

ziale Frage wurde in diesem Diskurs, wie es auch in den Verhandlungen über das Grünbuch über die Gemeinschaftsinitiativen und die Begründung von URBAN schon angeklungen war und auch in der DG V zunehmend der Fall wurde, in erster Linie als Arbeitsmarktproblem gerahmt, wie die folgende Passage deutlich macht:

„Soziale Entmischung und Segregation sind nicht per se ein Problem. Wo aber wirtschaftliche Benachteiligung, Arbeitslosigkeit und soziale Stigmatisierung zusammentreffen in Gebieten, die oft zusätzlich noch durch kulturelle und ethnische Unterschiede geprägt sind und ihren Bewohnern besonders hohe Integrationsleistungen abverlangen, steigt das Risiko sozialer Ausgrenzung. Es ist notwendig, sich diesen Problemen zu stellen, nicht nur, weil sie in Europa weit verbreitet sind, sondern auch, weil sie die Bedeutung der sozialen Dimension nachhaltiger Entwicklung urbaner Räume in Europa unterstreichen. Um dem Problem der Armut, der sozialen Ausgrenzung und der Ghettobildung erfolgreich zu begegnen, muß insbesondere die Langzeitarbeitslosigkeit reduziert werden; einige Mitgliedstaaten haben dies erfolgreich im Rahmen von integrierten, multisektoralen Programmen zur wirtschaftlichen Regenerierung und Entwicklung benachteiligter Stadtviertel versucht“ (Europäische Kommission 1999b: 70).

Im Zusammenhang mit den ab 1996 einsetzenden Überlegungen über eine Neugestaltung der Kohäsionspolitik („Agenda 2000“) veröffentlichte die Kommission 1997 und 1998 zwei Mitteilungen über Konturen einer europäischen Städtepolitik, die jeweils von mehreren Generaldirektionen gemeinsam erstellt wurden und die verschiedenen stadtbezogenen Diskursstränge zusammenbrachten. Im Mai 1997, zwei Monate vor der ersten Präsentation des Entwurfs für die „Agenda 2000“, wurde die Mitteilung „Wege zur Stadtentwicklung in der Europäischen Union“ (vgl. Europäische Kommission 1997) veröffentlicht, in der die Kommission über EU-Maßnahmen im Bereich der Stadtentwicklung und über anstehende „Herausforderungen für Europas Städte“ berichtete, „Leitlinien für die Zukunft“ skizzierte und konkrete Schritte zur Weiterführung der Diskussion vorschlug. Mit ihr initiierte die Kommission einen intensiven Diskussionsprozess, dessen Anregungen später, im November 1998, in der Mitteilung „Nachhaltige Stadtentwicklung in der Europäischen Union: ein Aktionsrahmen“ aufgegriffen wurden (Europäische Kommission 1998). Die beiden Mitteilungen bildeten in dieser Phase des Policy-Making das Herzstück des stadtpolitischen Diskurses auf Europäischer Ebene (vgl. Atkinson 2000, Frank 2005). Im Folgenden stelle ich die dort von der Kommission vorgenommenen Problemdeutungen heraus, mit denen die Notwendigkeit stadtpolitischer Aktivitäten auf Gemeinschaftsebene begründet wurde. Dabei beschränke ich mich auf die im

Zusammenhang mit „benachteiligten Stadtquartieren“ relevanten Ausführungen und gebe die jeweiligen Passagen des Textes wieder, um das Diskursvokabular der Kommission in seiner Bildhaftigkeit und Dramatik zur Sprache kommen zu lassen.

„Wege zur Stadtentwicklung in der Europäischen Union“ (1997)

Mit der Mitteilung „Wege zur Stadtentwicklung in der Europäischen Union“ stellte die Kommission ihre Sichtweise auf den Zustand der europäischen Städte vor. Ihr ging es dabei nicht darum, eine eigene stadtpolitische Kompetenz zu fordern, das machte sie gleich zu Beginn des Dokuments angesichts des zu erwartenden Widerspruchs einiger Mitgliedstaaten deutlich. Sie betonte aber, dass „die europäischen Städte vor einer Reihe gemeinsamer Probleme stehen“ und leitete daraus „Chancen für gemeinsame Lösungsansätze auf europäischer Ebene“ ab (Europäische Kommission 1997: 3). In den ersten Sätzen präsentierte sie ihre Problemdeutung:

„Europas Städte stehen nach wie vor an erster Stelle bei der Bildung von Wohlstand und der sozialen und kulturellen Entwicklung in Europa. Die Probleme aufgrund raschen ökonomischen Wandels, Arbeitslosigkeit, Umweltbelastung, Verkehrsstau, Armut, schlechte Wohnverhältnisse, Kriminalität und Drogenmissbrauch nehmen jedoch zu“ (ebd.: 3).

In dieser Eröffnung wurde die Bedeutung der Städte für die Europäische Integration unterstrichen, die schon in den bisherigen Dokumenten eine wichtige Begründungsfigur für stadtpolitische Aktivitäten bildete. Die Europäische Kommission sah sich dabei, so interpretiert etwa Frank diese Mitteilung, „als Treuhänderin eines historischen Erbes wie einer Zukunftsvision, das bzw. die sie ansonsten nur unzureichend geschützt und gepflegt sieht“ (Frank 2005: 313). Im Abschnitt über „Leitlinien für die Zukunft“ unterstrich die Kommission diese Position, die als notwendig erachtete Vermittlung von Entwicklung und Bewahrung, deutlich:

„Ausgangspunkt für die zukünftige Stadtentwicklung muß sein, die Rolle der Städte als Motor für den regionalen, nationalen und europäischen wirtschaftlichen Fortschritt anzuerkennen. Gleichzeitig ist zu berücksichtigen, dass städtische Gebiete, insbesondere die benachteiligten Viertel mittelgroßer und großer Städte viele der sozialen Kosten der früheren Veränderungen getragen haben, insbesondere was Industriestilllegungen und -anpassungen, unzureichende Wohnverhältnisse, Langzeitarbeitslosigkeit, Kriminalität und soziale Ausgrenzung betrifft. Die europäische Politik steht somit vor der doppelten Herausforderung, die Vorreiterrolle der Städte in einer zunehmend globalisierten und

wettbewerbsorientierten Wirtschaft zu bewahren und gleichzeitig das kumulierte Vermächtnis der Krise in den Städten anzutreten. Diese beiden Aspekte der Stadtpolitik ergänzen sich gegenseitig“ (Europäische Kommission 1997: 14).

Diese Begründungsfigur griff die Argumente der vorangegangenen Diskurse auf (s.o.). Daneben finden sich in dem Papier zwei weitere, ergänzende Motive, ein symbolisches und ein kommunikatives: Mit sichtbaren Maßnahmen in den Städten könne ein „Sich Kümmern“ auch der Gemeinschaftsebene demonstriert werden, die soziale Benachteiligung in ihren Städten nicht dulden will und zugleich ihre gesellschaftspolitische Vision, die sich auch in Querschnittszielen (wie hier: Chancengleichheit) äußert, kommuniziert werden:

„Erstens bieten die Herausforderungen der Stadtentwicklung der EU die Möglichkeit, eine stärkere Bedeutung für ihre Bürger zu gewinnen, indem sie spürbare Vorteile im täglichen Leben erbringt [...] Zweitens spielen Städte auch eine entscheidende Rolle zum Untermauern eines europäischen Gesellschaftsmodells, das auf Chancengleichheit ungeachtet des Geschlechts oder der ethnischen Zugehörigkeit beruht“ (ebd.: 3).

Eine weitere Notwendigkeit für ein Tätigwerden sah die Kommission in den, nicht immer positiven, Auswirkungen bestehender sektoraler Gemeinschaftspolitiken (Verkehr, Umwelt, Forschung, Telekommunikation, Handel, Gesundheit etc.) auf die Entwicklung der Städte:

„Die EU sollte bei Stadtentwicklungsfragen eine ergänzende Rolle übernehmen, da sie für die Politik in einer Reihe von Sektoren zuständig ist, die direkten Einfluß auf die Entwicklung und Lebensqualität in den Städten haben“ (ebd.: 15).

Das stärkste Gewicht wurde in der Mitteilung jedoch auf ökonomische Argumente, auf die gefährdete Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Städte, gelegt. Soziale Ausgrenzung in benachteiligten Stadtgebieten, so das Argument, sei im Wettbewerb der Städte um Investoren auch ein ökonomisches, ein Standortproblem:

„Mittlerweile hat man erkannt, daß die räumliche Trennung nicht nur mit Blick auf Beschäftigung, Bildung und geringe Wohnraumqualität ein soziales Problem darstellt, sondern daß das aus der Abgrenzung entstehende abweichende Sozialverhalten die allgemeine wirtschaftliche Attraktivität der Stadt beeinträchtigt“ (ebd.: 6).

Ohne eine Abfederung der wirtschaftlichen Dynamik, so illustrieren die folgenden Punkte, sah die Kommission jedoch die Europäische Integration und das gesamte Europäische Sozialmodell in Gefahr:

„Wirtschaftlicher Fortschritt, der den Zusammenhalt der Stadtteile untergräbt, ist auf Dauer nicht zukunftsfähig:

- die städtische Gesellschaft wird einen hohen Preis in Form von Kriminalität und asozialem Verhalten zahlen müssen, wenn die Entwicklung von größerer Ungleichheit beim Zugang zu den Vorteilen des wirtschaftlichen Fortschritts begleitet wird;
- Europa insgesamt wird mit der Europaverdrossenheit seiner Bürger und dem Verlust der Unterstützung für das europäische Gesellschaftsmodell bezahlen müssen;
- schließlich wird die europäische Wirtschaft leiden, weil die Anpassung an den schnellen Wandel zur Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Städte nur dort gelingen kann, wo der größtmögliche Konsens erreicht wird“ (ebd.: 14f).

Wie dramatisch sich die Situation in den Städten und damit die Gefährdung des Europäischen Sozialmodells für die Kommission darstellte, unterstreicht auch ein weiterer Abschnitt:

„In vielen Teilen Europas sind die Städte nicht mehr dazu geeignet, dass man dort Kinder großzieht, seine Freizeit verbringt oder wohnt. Die Aushöhlung der Rolle der Stadt ist vielleicht die größte Bedrohung für das europäische Modell der Entwicklung und der Gesellschaft und muß so umfassend wie möglich erörtert werden“ (ebd.: 8).

Diesem drastischen Befund entsprechend war für die Kommission klar, dass bisherige Politiken noch keinen durchgreifenden Erfolg erbracht hatten und daher neue Lösungen gefunden werden mussten:

„Politikanstrengungen in Europa gehen bereits viele der Probleme, mit denen europäische Städte kämpfen, an. Aber diese Anstrengungen waren oft Stückwerk, lediglich reaktiv und ihnen fehlte eine Vision. Es ist offensichtlich, dass neue Anstrengungen benötigt werden, um die Rolle von Europas Städten als Plätze sozialer und kultureller Integration, als Quelle ökonomischen Wohlstands und nachhaltigen, umweltgerechten Wachstums und als Basis für die Demokratie zu stärken oder wiederherzustellen“ (ebd.: 3).

Mit der „Wege...“-Mitteilung initiierte die Kommission dann auch eine intensive Diskussion, indem sie ihre Politiknetzwerke zu Stellungnahmen und Kommentaren aufrief. Dies geschah in Form von Eingaben und Konferenzen: Ein informelles Ministertreffen zum Thema fand in

Noordwijk statt, der Wirtschafts- und Sozialausschuss nahm am 28.1.1998 Stellung, ebenso der Ausschuss der Regionen (14.5.1998), Gemeindeverbände, EUROCITIES („Towards an expanded European Urban Policy“, angenommen im Oktober 1998 in Lille, vgl. EURO-CITIES 1998), die Sachverständigengruppe zur städtischen Umwelt (7.5.1998) und noch weitere Interessensverbände, das Europäische Parlament fasste zwei Entschlüsse (beide am 2.7.1998). In der Folge legte die Kommission am 28.10. einen „Aktionsrahmen“ vor, der dann ausführlich auf einem Städteforum am 26./27.11.1998 in Wien vorgestellt und diskutiert wurde.⁵⁸

„Nachhaltige Stadtentwicklung in der Europäischen Union: ein Aktionsrahmen“ (1998)

Mit dem „Aktionsrahmen“ reagierte die Kommission auf die Ergebnisse des Konsultationsprozesses zur „Wege...“-Mitteilung und knüpfte zudem an verschiedene zu diesem Zeitpunkt aktuelle stadtpolitisch relevante Entwicklungen an: an die Verankerung des Nachhaltigkeitsziels im Vertrag von Amsterdam, an die zwischenzeitlich eröffnete Diskussion um die Agenda 2000 zur dritten Reform der Strukturfonds, in denen „Problemgebiete in den Städten“ einen neuen Stellenwert bekommen sollten, an den Entwurf für ein Europäisches Raumentwicklungskonzept (EUREK), an die beschäftigungspolitischen Leitlinien und die nationalen Aktionspläne für Beschäftigung, an Vorschläge für das fünfte Rahmenprogramm im Bereich der Forschung und technologischen Entwicklung mit der Leitaktion „Die Stadt von morgen und das kulturelle Erbe“ etc. (Europäische Kommission 1998: 5). Der Aktionsrahmen wurde von vier Generaldirektionen gemeinsam erarbeitet: von der GD Regionalpolitik, GD Umwelt, GD Transport und GD Beschäftigung/Soziales.

Zu Beginn des Dokuments stellten die Autoren eine kurze Diagnose der europäischen Städte an, in der die Vielfalt der Entwicklungspfade der europäischen Städte im Zusammenhang mit lokalen Traditionen und Kulturen angeführt, zugleich aber die gemeinsamen Probleme betont wurden. Zwar gebe es „nicht nur ein einziges europäisches Städttemodell“, aber dennoch sehen sich die Städte in Europa „der gemeinsamen Herausforderung einer nachhaltigen Stadtentwicklung gegenüber, die einige Städte offensichtlich erfolgreicher meistern als andere“ (ebd.: 6).

58 Diese Informationen sind dem Tätigkeitsbericht der EU für das Jahr 1998 entnommen. Tätigkeitsberichte der Europäischen Kommission sind einzusehen unter: <http://europa.eu.int/abc/doc/off/rg/en/rgset.htm>; konsultiert am 1.9.2005.

Stadtpolitisches Handeln, so die Kommission weiter, müsse auf allen Regierungsebenen erfolgen. Für ein Tätigwerden der Gemeinschaftsebene wurden drei Gründe angeführt:

- 80% der Europäer leben in Städten,
- viele Bereiche der EU-Politik wirken sich faktisch auf die Entwicklung der Städte aus,
- die Politiken und Aktionen der EU müssen „zu stärker integrierten Lösungsansätzen für städtische Probleme beitragen“ (ebd.: 6ff).

Durch eine Verknüpfung dieser drei Punkte wurden drei Handlungsbeurteilungen zu einer Formel bzw. zu einer Story Line verbunden, die den Kern Europäischer Stadtpolitik ausmacht: Die schon bekannten Problemdeutungen – Bedeutung der Städte für die Europäische Integration sowie „Wirkungen und Nebenwirkungen“ Europäischer Politik (insbesondere des Binnenmarktes) – wurden mit einer Argumentation zusammengeführt, die auf die spezifische und angemessene Form des Handelns der EU verwies: Integrierte Lösungsansätze gehörten seit den integrierten Mittelmeerprogrammen Mitte der 1980er Jahre und der späteren Verankerung dieses Prinzips in den Strukturfonds (Mittelkonzentration) und besonders deutlich in den Gemeinschaftsinitiativen zu den Grundfesten der EU-Kohäsionspolitik (vgl. Heinelt 1996: 23f). Mit anderen Worten: Da ein integrierter Ansatz angesichts der komplexen (bzw. diffusen) Herausforderung „städtischer Probleme“ geboten schien, war Gemeinschaftshandeln auch konzeptionell begründbar. Der Aktionsrahmen formulierte dann vier Ziele für stadtpolitisches Handeln auf Gemeinschaftsebene und einen Katalog von 24 Aktionen zu ihrer Umsetzung:

1. Stärkung des wirtschaftlichen Wohlstands und der Beschäftigung in den Städten,
2. Förderung von Gleichheit, sozialer Eingliederung und Erneuerung in städtischen Gebieten,
3. Schutz und Verbesserung der städtischen Umwelt,
4. Beitrag zu einem guten Stadtmanagement und zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung.

Für die soziale Stadtpolitik sind in dieser Aufzählung vor allem die Aktionen 7-10 unter Punkt 2 relevant:

- „Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Diskriminierungen und sozialer Ausgrenzung“ (2.7),
- „Gebietsbezogene Stadterneuerungsaktionen im Rahmen der Strukturfondsförderung“ (2.8),
- „Schulen der zweiten Chance“ (2.9),

- „Know-how-Entwicklung und Erfahrungsaustausch in den Bereichen Diskriminierung, Ausgrenzung und Stadterneuerung“ (2.10).

Unter Aktion 2.8 „gebietsbezogene Stadterneuerungsaktionen [...]“ wurde „die Notwendigkeit gebietsbezogener, sektorübergreifender Maßnahmen [...] im Rahmen der Stadterneuerung“ anerkannt, um „der Konzentration von sozialen Problemen, Umweltschäden, Kriminalität, und wirtschaftlichem Niedergang in bestimmten Stadtgebieten entgegenzuwirken“ (Europäische Kommission 1998: 16). Darüber hinaus seien auch Aktionen zwingend, „die diese Gebiete in die weitere soziale, wirtschaftliche und physische Struktur der Stadt und der Region einbeziehen“. Entsprechend wurde darauf hingewiesen, dass die Kommission vorgeschlagen hatte, „aus den Strukturfonds im Rahmen des neuen Ziels 2 die wirtschaftliche und soziale Umstellung von Gebieten mit Strukturproblemen zu fördern, wozu auch städtische Gebiete zählen“. Als Erkennungsmerkmale und Auswahlkriterien für solche „Problemgebiete in den Städten“ galten: „eine über dem Gemeinschaftsdurchschnitt liegende Langzeitarbeitslosenquote, ein hohes Armutsniveau einschließlich unzureichender Wohnverhältnisse, eine in besonderem Maße geschädigte Umwelt, eine hohe Kriminalitätsrate oder ein niedriges Bildungsniveau“. Es sei allerdings darauf zu achten, „dass keine Nachbarschaftsviertel mit einem Stigma belegt werden“ (ebd.: 16).

Für eine „gebietsbezogene Stadterneuerung“ wurden dann fünf Prinzipien aufgezählt, die auf „erfolgreiche Versuche in den Mitgliedstaaten“ und auf Erfahrungen mit den Gemeinschaftsinitiativen URBAN und INTEGRA und mit den SPP aufbauten:

- „Solide Partnerschaft zur Ermittlung der Herausforderungen, zur Festlegung der Strategie, der Prioritäten und der Mittelverteilung sowie zur Durchführung, Begleitung und Bewertung der Strategie. Die Partnerschaften sollten die Wirtschafts- und Sozialpartner, NRO und Einwohnerverbände mit einschließen“,
- „Verknüpfung des strategischen Plans für das fragliche Gebiet mit der wirtschaftlichen, sozialen und physischen Struktur des weiteren städtischen Gebiets“,
- „Integration wirtschaftlicher, sozialer, sicherheitsmäßiger, ökologischer und verkehrsbezogener Aspekte“,
- „Aufbau lokaler Kapazitäten und Stärkung der Handlungsfähigkeit ausgegrenzter Gruppen“,
- „mehrjähriges vertraglich festgelegtes Konzept mit vereinbarten Zielvorgaben und Leistungsindikatoren“ (ebd.: 17).

Der Aktionsrahmen schloss mit konkreten Folgemaßnahmen auf europäischer Ebene, um „den im Zusammenhang mit städtepolitisch relevanten Fragen bestehenden Koordinationsmangel zwischen den verschiedenen Entscheidungsträgern zu überwinden“ (ebd.: 28) Hierzu zählten die Einrichtung einer dienststellenübergreifenden Arbeitsgruppe innerhalb der Kommission und eine Reihe von „bereichsübergreifenden Mehrzweckaktionen“ (genannt wurden ein integriertes Datenbanknetz und Informationsstrategien), die Einsetzung einer Sachverständigengruppe, die Schaffung von offenen Diskussionsplattformen und die regelmäßige Veranstaltung von Städteforen.

Im November 1998 wurde der Aktionsrahmen auf einem „Europäischen Städteforum“ präsentiert, das unter der österreichischen Ratspräsidentschaft in Wien veranstaltet wurde. Etwa 700 Vertreter aus Politik und Wissenschaft kamen dort zusammen, um über die Rolle der Städte in der künftigen Gemeinschaftspolitik zu diskutieren. Während die Vertreter der Kommission über die Eingliederung integrierter Ansätze in die Ziel 1 und Ziel 2 Mainstream-Förderung sprechen wollten, lag allerdings vor allem den Vertretern der kleineren und mittelgroßen Städte die Zukunft der Gemeinschaftsinitiative URBAN eher am Herzen (vgl. Schultze 2001, siehe auch: Parkinson 1998). Vom Europäischen Parlament wurde dieses Anliegen aufgegriffen und führte schließlich – gegen die Intention der Kommission – zu einer Neuauflage der GI (s.u., vgl. Schultze 2001: 398f).

Dieses Vorgehen der Kommission, und insbesondere der DG Regio, über Politikdokumente ein Thema politisch zu rahmen und eine Debatte darüber anzustoßen, lässt sich als Diskurspolitik beschreiben, als „an attempt to create a discursive context that allows it to structure the context in which policy is developed“ (Atkinson 2001: 398). In der Phase der Vorbereitung der Reform der Strukturfonds wurde auf diese Weise die Relevanz des Themas und auch die Legitimität europäischer Städtepolitik („europäisches Problem“, „Mehrwert“ von EU-Programmen, „Sichtbarkeit“) gestärkt und diskursiv abgesichert. Bis heute, zum Zeitpunkt der Verhandlungen über die Förderperiode 2007-2013, gelten die beiden Dokumente als wichtige Referenzpunkte für eine Begründung stadtpolitischer Aktivitäten auf Gemeinschaftsebene (vgl. Frank 2005, Europäisches Parlament 2005).

Parallel zu den Aktivitäten der Kommission initiierten auch die nationalen Regierungen mit einem informellen Treffen der Minister für Raumplanung und Stadtentwicklung in Noordwijk (NL) 1997 einen stadtpolitischen Erfahrungsaustausch. Beim darauf folgenden Treffen in Glasgow wurde eine „Urban Exchange Initiative“ (UEI) ins Leben gerufen, bei der integrative Erneuerungsstrategien für benachteiligte Stadt-

gebiete einen von sechs Schwerpunkten darstellten. Die UEI wurde 1999 unter der finnischen Ratspräsidentschaft zunächst abgeschlossen (vgl. Schultze 2001: 396), im folgenden Jahr bei einem Treffen der Minister in Lille (November 2000) aber wieder aufgegriffen und in einem mehrjährigen Kooperationsprogramm fortgeführt (vgl. Parkinson 2005: 10).

Neujustierung der stadtpolitischen Ziele im Zuge der Lissabon-Strategie (1999-2004)

Im Jahr 1999 stand eine umfassende Revision der EU-Strukturpolitik unter dem Titel „Agenda 2000“ an, die auch die Städtepolitik betraf. Die Politikformulierung fand auf Grundlage des Aktionsrahmens und vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit der Gemeinschaftsinitiative URBAN statt. Sie leitete einen institutionellen Wandel ein, in dem das regulative Gerüst der Politik zwar nur geringfügig, ihre inhaltliche Ausrichtung jedoch deutlich verändert wurde. Diese Modifikationen stehen im Mittelpunkt der folgenden Betrachtungen über diese dritte Phase im Politikprozess.

Die Verhandlungen zur Förderperiode 2000-2006 fanden in einer turbulenten Situation statt: Die EU musste sich auf ihre Osterweiterung vorbereiten und ihre Politik dieser Entwicklung anpassen, zugleich war die Strukturpolitik vielfach kritisiert worden, „weil sie immer umfangreicher, wenig transparent und zentralistisch geworden sei“ (Axt 2000: 74). Wichtigste Stichpunkte für die Kritik an dem System bis 1999 waren: Gießkannenprinzip, Förderwirrwarr und Förderdickicht, Zielverfehlung, autoritärer Top-Down-Approach, Kompetenzvermischung, Grenzen der finanziellen Belastbarkeit, Subventions-Dauerläufer etc. (vgl. ebd: 75f). Im März 1999 trat zudem die bisherige Kommission in Folge eines Korruptionsskandals geschlossen zurück. Der Bericht der Untersuchungskommission hatte Präsident Santer und seinen Kommissaren vorgeworfen, jegliche politische Kontrolle verloren zu haben und ein Klima der Inkompetenz und Unwissenheit zu dulden. Gefordert wurde ein tiefgreifender Umbau der Organisation. Als Nachfolger von Santer wurde dann Romano Prodi bestimmt, mit der Regionalpolitik wurde Michel Barnier beauftragt.

Die Ansprüche der „Agenda 2000“ waren Konzentration, Vereinfachung und eine klare Aufteilung der Zuständigkeiten. Die Zahl der Förderziele sollte reduziert werden von sechs auf drei, und auch die Zahl der Gemeinschaftsinitiativen sollte erheblich gesenkt werden. Es war vorgesehen, ihren Anteil an den gesamten Fördermitteln von 9% auf 5% zu senken. Beim Europäischen Rat von Berlin am 24./25.2.1999 folgten

die Regierungschefs im Wesentlichen den Vorstellungen der Kommission, sie kürzten allerdings die Finanzansätze für Struktur- und Kohäsionsfonds (vgl. ebd.: 80).

Für eine soziale Stadtpolitik wurden in den Strukturfonds zwei Grundlagen geschaffen: Die Gemeinschaftsinitiative URBAN wurde, mit leichten Modifikationen, wieder aufgelegt (URBAN II); zudem wurde der Politikansatz von URBAN, das integrierte Entwicklungskonzept, im Rahmen der Mainstream-Förderung für Ziel-1 und Ziel-2-Gebiete in Form einer „städtischen Dimension“ aufgenommen.

Die Gemeinschaftsinitiative URBAN II und die „städtische Dimension“ der Europäischen Strukturpolitik

In den Verhandlungen zur Agenda 2000 war geplant, die Zahl der Gemeinschaftsinitiativen drastisch zu reduzieren. Anstelle von bis dahin 13 sollte jeweils eine Initiative pro Fonds (insgesamt also drei) erhalten bleiben. Eine Weiterführung der GI URBAN war im ersten Entwurf der Kommission nicht vorgesehen, sondern eine Unterstützung von städtischen Maßnahmen im Rahmen der „Mainstream“-Förderung (Ziel-1 und Ziel-2). Ähnlich wie schon 1993 war es erst der Druck verschiedener Interessengruppen und schließlich des Europäischen Parlaments gemeinsam mit dem Ausschuss der Regionen, der zu einer speziellen Initiative für „städtische Krisengebiete“ führte (vgl. Axt 2000: 81).⁵⁹ Das Städteforum in Wien (s.o.) war ein entscheidender Katalysator für die Forderungen nach einer Verlängerung der GI (vgl. Schultze 2001: 398f). Nachdem die GI-Mittel zu diesem Zeitpunkt allerdings schon verteilt waren, wurde die Finanzierung für URBAN II vollständig aus dem Topf für innovative Maßnahmen (Art. 10 EFRE) genommen. Damit standen für URBAN II 0,5% (700 Mio €) der Strukturfördermittel zur Verfügung.⁶⁰ Dieser Umstand wirkte sich auch auf die Programmstruktur und seine Zielsetzung aus:

„Da die Mittel aus dem Innovationstopf der Europäischen Kommission stammen, wird Wert darauf gelegt, dass die einzureichenden Stadtentwicklungs- und Stadterneuerungskonzepte nicht nur innovativ sind, sondern auch eine Pilotfunktion für die europäische Stadtentwicklung übernehmen können. Das heißt, sie müssen in ihrem Entwicklungspotential über die bisher

59 Wesentliche Punkte waren einerseits die Befürchtung verschiedener Städte, in einem Mainstreaming „leer“ auszugehen, zugleich würden der enge Kontakt zur Kommission gelockert und die Position der staatlichen Ebene gestärkt.

60 Gespräch mit dem Leiter des Deutsch-Österreichischen URBAN-Netzwerks am 8.1.2002; vgl. auch Huttenloher 1999.

mit der Gemeinschaftsinitiative URBAN gemachten positiven Erfahrungen hinausreichen“ (Huttenloher 1999: 163).

Wenngleich die Kontinuitäten zwischen der ersten und zweiten Runde der GI URBAN zwar überwiegen, gibt es neben der verstärkten Betonung des Innovationsaspekts noch eine Reihe weiterer Veränderungen. Im Unterschied zur GI URBAN I, die sich ausschließlich an Großstädte ab 100 000 Einwohner richtete, wurden nun auch kleinere und mittlere Städte einbezogen.⁶¹ Weiterhin wurden explizite Kriterien für die Auswahl der Gebiete festgelegt. Einen wichtigen förderrechtlichen Unterschied stellt sicherlich der Monofondsansatz von URBAN II dar: Während in der ersten Runde die Mittel für die GI aus dem Europäischen Fonds für Regionalentwicklung EFRE und aus dem Europäischen Sozialfonds ESF kamen, waren nun die Maßnahmen, die bislang aus Mitteln des ESF gefördert worden waren, im Rahmen von EFRE förderfähig, was eine immense Erleichterung bei der Programmverwaltung bedeutete, zugleich aber zumindest die Gefahr der Abkopplung von den weiteren Entwicklungen im ESF barg. Schließlich wurden das Städte-Audit als systematische Informationsquelle weiterentwickelt, die Ex-Ante-Bewertung verstärkt und ein Netzwerkprogramm URBACT zur Förderung des Austauschs über Themen der Stadtentwicklung eingeführt (vgl. Europäische Kommission 2002). In den Leitlinien für URBAN II wurde betont, dass mit der Förderung als Gemeinschaftsinitiative die Erwartung eines besonderen „Mehrerts“ verbunden war:

„Es ist wichtig, den besonderen Mehrwert der neuen Gemeinschaftsinitiative und ihre Komplementarität zu den Mainstream-Programmen sicherzustellen. Dies lässt sich erreichen, indem die Mittel im Rahmen von URBAN II zur Ausarbeitung und Durchführung von besonders innovativen Strategien für eine nachhaltige wirtschaftliche und soziale Wiederbelebung eingesetzt werden, denen eine Wegbereiterfunktion im Hinblick auf sichtbare Veränderungen in einer begrenzten Anzahl städtischer Gebiete in Europa zukommen kann. Die neue URBAN II-Initiative kann auch als Übergang von den innovativen Konzepten in kleinerem Maßstab (wie jenen, die auch im Rahmen der städtischen Pilotprojekte gemäß Artikel 10 und LIFE entwickelt wurden) zu einem integrierten, partizipativen Ansatz in den Mainstream-Programmen der Strukturfonds sowie als Zentrum für die Verbreitung bewährter Praktiken dienen“ (Europäische Kommission 2000: 3f).

61 Diese Ausweitung lässt sich auf die Diskussionen auf dem Wiener Städteforum und die Forderungen des Parlaments zurückführen, vgl. etwa das Protokoll zur Workshop Session 2a in Wien von Michael Parkinson (Parkinson 1998).

Dieser Anspruch auf Innovation äußerte sich in den zwei Zielsetzungen, die in den Leitlinien für die GI genannt werden:

- „Förderung der Ausarbeitung und Anwendung von besonders innovativen Strategien für die wirtschaftliche und soziale Wiederbelebung von kleinen und mittleren Städten oder heruntergekommenen Stadtvierteln in größeren Städten“, und
- „Förderung und Austausch von Know-how und Erfahrungen in bezug auf eine nachhaltige Stadterneuerung und -entwicklung in der Gemeinschaft“ (ebd.: 4).

Für die zu entwickelnden Verfahren galt ein weiteres verwaltungspolitisches Ziel:

„[...] muß der Nachweis erbracht werden, daß die Strategien auf organisatorischen Wandel, ein partizipatives Stadtmanagement, die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung und den Aufbau von Kapazitäten ausgerichtet sind, die sich auf die Mainstream-Programme auf lokaler und breiterer Ebene übertragen lassen“ (ebd.: 6).⁶²

Die Leitlinien für die Gemeinschaftsinitiative enthielten detaillierte Vorgaben für die Durchführung und ein indikatives Verzeichnis von förderfähigen Maßnahmen, die den Kommunen bei der Aufstellung ihrer Programmplanungsdokumente als Orientierung dienten. Dort wurden sieben mögliche Maßnahmenbereiche genannt:

- Gemischte Nutzung von städtischen Gebieten und umweltfreundliche Neuerschließung von Industriebrachen,
- Unternehmertum und Beschäftigungsbündnisse,
- Integration von ausgegrenzten Bevölkerungsgruppen und erschwinglicher Zugang zu Basisdienstleistungen,
- Integrierte öffentliche Verkehrsnetze und Kommunikationssysteme,
- Abfallreduzierung und -behandlung; rationelles Wassermanagement und Lärmverminderung, Senkung des Verbrauchs von Kohlenwasserstoffenergie,
- Entwicklung des Potentials der Technologien der Informationsgesellschaft,
- Verbesserung des Stadtmanagements (vgl. ebd.: 6).

Die Leitlinien sind denen von 1994 durchaus ähnlich. Auffällig ist jedoch, dass die Verweise auf Fragen des Wohnens gestrichen wurden. Überdies zeigt sich, etwa an den Begriffen „Informationsgesellschaft“

62 Obligatorisch ist überdies die Berücksichtigung der Querschnittsziele der Strukturfonds.

und „Stadtmanagement“ sowie an der Explizierung der umweltpolitischen Maßnahmen, dass über die GI verschiedene Diskurse und Querschnittsziele der EU-Politik mitbedient werden sollten. Nach Veröffentlichung der URBAN-Leitlinien am 28.4.2000 hatten die Mitgliedstaaten sechs Monate Zeit, Gebiete auszuwählen, Programme zu entwerfen und der Kommission vorzulegen. Bis Ende 2001 waren alle 70 Programmgebiete von der Kommission angenommen (vgl. Europäische Kommission 2002: 17).

In einer ersten Zwischenbewertung der GI im Jahr 2001 stellte die Kommission fest, dass 40% der Mittel in den URBAN II-Gebieten für physische und ökologische Erneuerung ausgegeben wurden, 21% für „Unternehmertum und Beschäftigung“, 21% für Maßnahmen zur „sozialen Eingliederung“, 8% für Verkehr, 4% für den Bereich Informations- und Kommunikationstechnologie und 6% für technische Hilfe in der Umsetzung der Programme (vgl. ebd.: 37). Die Kommission beurteilte insbesondere den hohen „Grad an Partnerschaft mit Kommunalbehörden und lokalen Gemeinschaftsgruppen“ positiv sowie die „indirekte Fördergebietsauswahl“ basierend auf transparenten Förderkriterien, die den nationalen und lokalen Behörden Gestaltungsspielraum ließen (vgl. ebd.: 25).

Neben der Wiederauflage der Gemeinschaftsinitiative URBAN wurde die „städtische Dimension“ auch in die sogenannte Mainstream-Förderung aufgenommen. Gemäß Art. 2 Abs. 1b) der Verordnung über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) sind seither Infrastrukturinvestitionen in Gebieten der Ziel-1 und Ziel-2-Förderung für Maßnahmen „der Erneuerung von städtischen Problemgebieten“ förderfähig (vgl. Europäische Kommission 1999a). Im Dritten Kohäsionsbericht stellte die Europäische Kommission fest, dass insgesamt „über 10% des gesamten EU-Beitrags zu den Zielen 1 und 2 direkt oder indirekt auf die Finanzierung von städtepolitischen oder vergleichbaren Maßnahmen entfallen“ (vgl. Europäische Kommission 2004: xxxii).

Territorialer Zusammenhalt, das neue Europäische Sozialmodell und die Zukunft der Europäischen Stadtpolitik

Die Umsetzung der Europäischen Stadtpolitik in den strukturpolitischen Förderprogrammen war auch in dieser Förderperiode von einem intensiven Policy-Diskurs begleitet. Die Auseinandersetzungen um die Weiterentwicklung der Politik ranken sich bisher um drei Begriffe, die die wesentlichen Politikbegründungen und Problemdeutungen in sich tra-

gen. Sie stehen jeweils am (gegenwärtigen) Endpunkt der sich seit den 1980er Jahren fortschreibenden Diskursstränge:

- Die „territoriale Kohäsion“ als Fluchtpunkt regionalpolitischer Diskurse,
- das „neue Europäische Sozialmodell“ als Revision des Gemeinschaftsleitbilds Delorsscher Prägung, und, auf einer technischen Ebene,
- der „Acquis URBAN“ als Bild für den seit den Städtischen Pilot-Projekten erprobten integrierten Handlungsansatz.

Diese drei Begriffe sollen hier abschließend vorgestellt werden, um zu zeigen, in welchem diskursiven Feld die Zukunft der Europäischen Stadtpolitik verhandelt wird und wo sich darin die Elemente einer sozialen Stadtpolitik finden.

Territoriale Kohäsion

Wie in den bisherigen Ausführungen schon angesprochen, ist das Kohäsionsziel der Europäischen Union seit den späten 1990er Jahren, insbesondere im Zusammenhang mit der Entwicklung des EUREK, schrittweise um eine territoriale Komponente erweitert worden. Im Zweiten Kohäsionsbericht vom Januar 2001 forderte der damalige Kommissar für Regionalpolitik, Michel Barnier, die Einführung einer „dritten Dimension“ in die Kohäsionspolitik. Und wenngleich der im Februar 2004 veröffentlichte Dritte Kohäsionsbericht zwar noch als „Dritter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt“ betitelt wurde, sprach Barnier dort im Vorwort von der „Förderung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts“ (Barnier 2004: iii).⁶³ Im Entwurf für eine Europäische Verfassung, die im Juni 2004 von den Staats- und Regierungschefs angenommen wurde, ist die territoriale Dimension der Kohäsion schließlich in die Ziele der Europäischen Union aufgenommen worden:

63 Bei Faludi findet sich der Gedanke, dass der „französische Widerstand“ gegen angelsächsische Wettbewerbsorientierung – der Kohäsionsbegriff ist eng mit französischen Politikkonzepten und Politikern (insbesondere Jacques Delors und Michel Barnier) verbunden – im Zusammenhang mit einer „Erdverbundenheit“ der Kontinentaleuropäer („Europeans [...] are rooted in soil“) gegenüber eher „nomadischem“ Verhalten in Nordamerika steht (Faludi 2004: 1354 mit Verweis auf Guigou 2001 und Siedentop 2000).

„Sie [die EU] fördert den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten.“ (Europäische Union 2004: 8).

Mit dem Ziel des territorialen Zusammenhalts wird die unter dem „wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt“ schon geführte Begründung für stadtpolitische Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene verstärkt. Im entsprechenden Abschnitt des Dritten Kohäsionsberichts werden „Brennpunkte sozialer Ausgrenzung und Armut“ explizit zu den Bedrohungen des „territorialen Gleichgewichts“ gezählt. Ergänzend findet sich im Weißbuch „Europäisches Regieren“ eine Interpretation der territorialen Kohäsion, die sich auf eine stärkere Einbeziehung der Städte und Regionen und auch der Zivilgesellschaft in die „EU-Politik“ bezieht (Europäische Kommission 2001a: 4), auf größere Flexibilität in der lokalen und regionalen Umsetzung von Rechtsvorschriften und Programmen und schließlich auf eine zu verbessernde horizontale und vertikale „Gesamtkohärenz der Politik“ (Europäische Kommission 2001a: 15ff).⁶⁴ Beide Aspekte werden in einer aktuellen Definition von GD Regionalpolitik und GD Beschäftigung zusammengebracht:

„The concept of territorial cohesion extends beyond the notion of economic and social cohesion, its objective being to help achieve a more balanced development by reducing existing disparities, avoiding territorial imbalances and by making both sectoral policies which have a spatial impact and regional policy more coherent. This also involves improving territorial integration and encouraging cooperation between and within regions“ (Europäische Kommission Generaldirektion Regionalpolitik und Generaldirektion Beschäftigung 2005: 19).

Ein neues Sozialmodell für Europa

Noch bedeutender als die Ausweitung des Kohäsionsziels erscheint die sich zeitgleich vollziehende Umdeutung des Leitbilds der Europäischen Union und damit des Kohäsionsbegriffs an sich. Im März 2000 beschlossen die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten bei ihrem Treffen in Lissabon das strategische Ziel, „die Europäische Union bis 2010 zum erfolgreichsten und wettbewerbsfähigsten wissensbasierten Wirtschaftsraum zu machen“ (vgl. Europäische Kommission 2004: xxvi) und trieben damit einen seit Mitte der 1990er Jahre einsetzenden neoliberalen rauen Wind in der Politikgestaltung auf die Spitze. Kernstück

64 Dem Begriff der „EU-Politik“ im deutschsprachigen Text entspricht „EU Policy“ im englischsprachigen Dokument.

der „Lissabon-Strategie“ ist die Unterordnung aller Politikfelder unter das Primat der Steigerung von Wirtschaftswachstum und Wettbewerbsfähigkeit. Hier wurde das Europäische Sozialmodell Delorsscher Prägung, nachdem es schon seit Jahren – insbesondere von den Regierungen der neuen Sozialdemokratie bzw. des Dritten Weges – sukzessive demontiert worden war, quasi zu Grabe getragen (vgl. in ähnlicher Deutlichkeit auch Aust et al. 2002 und Frank 2005). Das „neue Sozialmodell“ der Lissabon-Strategie, das als „european dimension of the Third Way“ (Telo 2001: 178, zitiert in Aust et al. 2002: 292) wesentliche Elemente der Politikansätze der neuen Sozialdemokratie Blairscher und Schröderscher Prägung trägt, unterscheidet sich nämlich grundlegend vom bisherigen „Eurokeynesianismus“:

„Der Markt wird nicht mehr als die Organisationsform der kapitalistischen Ökonomie gesehen, die sich durch ihren krisenhaften Charakter auszeichnet, naturwüchsig soziale Ungleichheiten produziert und deshalb politisch reguliert und gesteuert werden muss, sondern er wird in expliziter Akzeptanz liberaler Positionen nunmehr als effizientes Instrument der Allokation der Produktionsfaktoren gesehen“ (Aust et al. 2002: 289).

In diesem Modell erfährt die soziale Frage eine neue – wenngleich altbekannte – Rahmung: „the best safeguard against social exclusion is a job“ (Europäischer Rat 2000: Ziffer 32; zitiert in Aust et al. 2002: 293). Diese Verengung der sozialpolitischen Perspektive legt eine Neuausrichtung auch der sozialen Stadtpolitik nahe, die zwar schon in den Argumentationsfiguren in den strukturpolitischen Diskussionen 1993 und im Aktionsrahmen 1998 deutlich war, sich aber in den Entwürfen für die EU-Strukturpolitik 2007-2013 in neuer Eindeutigkeit materialisiert: Die Förderung von Zielgebieten nach dem bisherigen Prinzip wird aufgegeben und thematischen Prioritäten untergeordnet – was eine Trennung der bislang untrennbaren Ziele der Konvergenz und der Wettbewerbsfähigkeit impliziert: die neuen thematischen Ziele sind a) „Konvergenz“ für Regionen mit einem Pro-Kopf-BIP von unter 75% des Gemeinschaftsdurchschnitts (vormals Ziel 1), b) „regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ (restliches Gemeinschaftsgebiet einschließlich ehemalige Ziel-2-Gebiete) und c) „territoriale Zusammenarbeit“ (vgl. Europäische Kommission 2004: xxvii). Auf den Gemeinschaftsraum bezogen bedeutet dies, dass sich in den alten Mitgliedstaaten der EU-15 die Regionalpolitik überwiegend am Wettbewerbsziel zu orientieren hat. Auch stadtpolitische Maßnahmen sind nunmehr endgültig keine Abfederung der Wettbewerbspolitik mehr, sondern ausdrücklich in ihre Dienste zu

stellen (vgl. ausführlich hierzu Frank 2005).⁶⁵ Da die Europäischen Städte als „Wachstumsmotoren“ im Zentrum der Lissabon-Strategie stehen, ist folglich auch nicht davon auszugehen, dass der Stellenwert stadtpolitischer Maßnahmen abnehmen wird, sondern das Gegenteil ist der Fall: Die derzeitige Kommissarin stellte jüngst, wie viele andere auch, heraus: „[...] the Lisbon strategy needs the cities and the regions to succeed“ (Hübner 2005: 3). Allerdings, das sei nochmals betont, verschiebt sich ihre Aufgabenstellung ganz wesentlich.⁶⁶

„URBAN+“ und der „Acquis URBAN“

Eine Weiterführung der GI URBAN war in den ersten Entwürfen für die Strukturfondsverordnungen 2007-2013 vom 14.7.2004 nicht vorgesehen, und in den verschiedenen Stellungnahmen im darauffolgenden Konsultationsprozess zeichnete sich ab, dass auch das Europäische Parlament von einer entsprechenden Forderung absah (vgl. Europäisches Parlament 2005). Die Weiterführung der Stadtpolitik wurde vielmehr unter dem Begriff „URBAN+“ als „städtische Dimension“ der Strukturpolitik diskutiert, d.h. in der kommenden Periode ist das schon 1997/98 von der Kommission angedachte „Mainstreaming“ gänzlich durchgesetzt. Im neuen Förderziel „Konvergenz“ sind Maßnahmen im Rahmen integrierter Strategien für benachteiligte Stadtgebiete gemäß Art. 3 der Verordnung förderfähig. Für das Ziel „Wettbewerbsfähigkeit“ werden integrierte Regionalentwicklungsprogramme aufgestellt, innerhalb derer ein bestimmter Prozentsatz (15%) auf „städtische Maßnahmen“ verwendet werden kann, aber nicht verpflichtend ist (vgl. Europäische Union 2006).

Im Zuge der Beratungen über URBAN+ wurde von Vertretern des Deutsch-Österreichischen URBAN-Netzwerks (einem Netzwerk zum Austausch von an der GI URBAN beteiligten Städten in Deutschland und Österreich) und des französischen URBAN-Netzwerks der Begriff „Acquis URBAN“ formuliert als eine Formel für „die wesentlichen Kriterien des spezifischen URBAN-Ansatzes“ (Deutsch-Österreichisches URBAN-Netzwerk et al. 2005: 2). Dieser Begriff wurde auf einer

65 Wie anhand der „Wege...“-Mitteilung (Europäische Kommission 1997) gezeigt wurde, ist dieser Schritt kein überraschender, plötzlicher Strategiewechsel, sondern hat sich über Jahre hinweg vollzogen.

66 Seit der Einsetzung einer neuen Kommission 2004 wird die Lissabon-Strategieüberarbeitet. Um die Ziele der Strategie zu erreichen, wird eine intensivere Einbindung von lokalen Akteuren und Sozialpartnern eingefordert („greater ownership of the Lisbon objectives on the ground“), vgl. Europäische Kommission Generaldirektion Regionalpolitik und Generaldirektion Beschäftigung 2005: 3.

Städte-Konferenz im Dezember 2003 zum ersten Mal in einer Erklärung formuliert („Erklärung von Straßburg“), in einer zweiten Erklärung am 9. Juni 2005 („Erklärung von Saarbrücken“) präzisiert und von weiteren Netzwerken mitgezeichnet. Ziel dieser Erklärungen ist es, für die Verankerung des „Acquis URBAN“ in der zukünftigen Strukturpolitik zu werben. Der Begriff „Acquis“ lehnt sich an den „Acquis Communautaire“ an, unter dem die Grundprinzipien der Europäischen Union, ihre Regelwerke, Ziele etc. subsumiert werden. Zum „Acquis URBAN“ zählen die Unterzeichner der Erklärung vor allem den integrierten und sektorübergreifenden Ansatz, das Prinzip der partnerschaftlichen Verwaltung der Mittel und den gebietsbezogenen, konzentrierten Einsatz – Prinzipien, die untrennbar mit der Genese der GI als Instrument des EFRE verbunden sind. Allerdings, und hier schlägt die Orientierung an der Lissabon-Strategie durch, wird eine Fokussierung auf benachteiligte Quartiere aufgegeben. Die Begründung für den räumlich konzentrierten Ansatz wird auch weniger aus einer lokalen Problemdichte abgeleitet sondern in erster Linie „wegen der größeren Wirksamkeit und Sichtbarkeit“ gefordert (ebd.: 6).⁶⁷ In den schließlich verabschiedeten Förderrichtlinien für den EFRE 2007-2013 ist die Orientierung nicht eindeutig. Die Förderung von integrierten Stadtentwicklungsstrategien ist lediglich optional und damit Sache der nationalen Behörden. Der Bezug auf benachteiligte Quartiere wird jedoch in der Formel „to tackle the high concentration of economic, environmental and social problems affecting urban areas“ beibehalten (vgl. Europäische Union 2006: 6).

Mit der Weiterführung wesentlicher Prinzipien der GI URBAN, die sich hinter den Formeln „URBAN+“ und „Acquis URBAN“ verbirgt, setzt sich – unter Aufgabe der bisherigen Form einer Gemeinschaftsinitiative – die seit Mitte der 1980er Jahre schrittweise geformte Europäische Stadtpolitik fort. Es wird aber, die zukünftigen Konvergenz-Gebiete ausgenommen, im Ermessensbereich der Mitgliedstaaten liegen, den Gebietsbezug in der Formulierung ihrer Regionalentwicklungskonzepte zu interpretieren. Das Herzstück, das bleiben wird, ist der „integrierte Ansatz“, quasi als ein Vermächtnis der Städtischen Pilotprojekte und der Gemeinschaftsinitiative.⁶⁸ Mit anderen Worten: Bei allen zu er-

67 In der Presseerklärung zur Konferenz von Saarbrücken wird diese Begründung plakativ auf die wenige Tage vorher zu beobachtenden negativen Referenden zum Entwurf der Europäischen Verfassung in den Niederlanden und in Frankreich bezogen: „Vor dem Hintergrund der aktuellen Europa-Skepsis in vielen Mitgliedstaaten wird die Unterstützung einer nachhaltigen und integrieren Stadtentwicklung im Dienste der Bürger vor Ort immer bedeutender“ (Deutsch-Österreichisches URBAN-Netzwerk 2005).

68 „Integriert“ hat eine horizontale und vertikale Dimension (vgl. Europäische Kommission 1998: 9; Europäische Kommission Generaldirektion XI

wartenden Änderungen hat sich der „integrierte Ansatz“ als Policy-Institution etabliert, während andere Aspekte, insbesondere die Kriterien der Gebietsauswahl, zur Disposition stehen. Allerdings ist der „integrierte Ansatz“ in all den Jahren nicht aus der Strukturpolitik herausgekommen und Stadtpolitik wird nach wie vor in erster Linie mit der GD Regionalpolitik und dem EFRE verbunden. Den seit Jahren gemachten Ankündigungen, in der Kommission eine abteilungsübergreifende Arbeitsgruppe einzurichten (vgl. Hübner 2005: 7, siehe auch schon Europäische Kommission 1998: 28), wurde erst 2006 mit der Einrichtung einer „Interservice-Group“ – nicht zuletzt auf beharrliches Einfordern der Städtenetze und des Europäischen Parlaments hin – Folge geleistet, ihre Federführung liegt bei der „Urban Unit“ der DG Regio. Institutionalisiert bzw. geradezu ritualisiert hat sich auch die „im Verlauf der 1990er Jahre unzählige Male wiederholte Begründungsfigur“ für ein stadtpolitisches Tätigwerden auf Gemeinschaftsebene, die im Zuge von Lissabon noch bekräftigt wurde (Frank 2005: 310f). Die amtierende Kommissarin für Regionalpolitik, Danuta Hübner, brachte die bekannte Formel im Herbst 2005 auf den Punkt:

„[...] our aim is to mainstream urban actions. We intend to put them in the core of cohesion policy and there is good reason to do so: cities are the engines of growth and centres of employment. At the same time, many cities are confronted with severe problems of social exclusion [...]“ (Hübner 2005: 4).⁶⁹

Policy-Making und Institutionalisierung der sozialen Stadtpolitik auf europäischer Ebene

Seit Mitte der 1980er Jahre hat sich die Europäischen Gemeinschaft mit einer europäischen Städtepolitik beschäftigt. Seit den ersten Studien zieht sich die Anpassung der Städte an den wirtschaftlichen und sozialen Strukturwandel und ihre dabei benötigte Unterstützung als wesentliches Motiv durch diese Diskussionen. Eine „soziale“ Stadtpolitik im Sinne

1996: 9). In den aktuellen Verhandlungen wird vor allem die vertikale Dimension, die intensivere Einbeziehung der Städte in den Europäischen Politikprozess, betont - das spricht deutlich aus der „Erklärung von Wien“, die EURO CITIES im November 2004 verabschiedet hat (vgl. EURO CITIES 2004b).

69 Im Sommer 2006 hat die Europäische Kommission eine Mitteilung über die zukünftige Rolle der Städte in der Europäischen Kohäsionspolitik veröffentlicht. Dort wird diese Argumentation unter dem Titel „Warum Städte wichtig sind“ ausführlich referiert (vgl. Europäische Kommission 2006: 4f).

einer Politik für benachteiligte Stadtteile wurde erstmals mit den städtischen Pilotprojekten 1989 und im Rahmen von POVERTY III ermöglicht, während in den frühen Gutachten noch die Stadtteilebene als nicht relevant für Gemeinschaftspolitiken angesehen wurde. In den zugleich – mit Unterstützung der Europäischen Kommission – geschaffenen Städteternetzwerken formierte sich ein Diskurs, der eine kleinräumige Interpretation der Kohäsionspolitik legitimierte, die ihre Entsprechung in der Gemeinschaftsinitiative URBAN fand. In der zweiten Hälfte der 1990er Jahre fasste die Europäische Kommission unter Einbeziehung der Städtetetze ihre stadtpolitischen Überlegungen in einem Aktionsrahmen zusammen: Der „Konzentration von sozialen Problemen, Umweltschäden, Kriminalität, und wirtschaftlichem Niedergang in bestimmten Stadtgebieten“ sollte mit Hilfe „gebietsbezogener, sektorübergreifender Maßnahmen“ entgegengewirkt werden (vgl. Europäische Kommission 1998: 16). In der Förderperiode 2000-2006 wurde die GI URBAN fortgesetzt und zudem die Finanzierung entsprechender Maßnahmen im Rahmen der Ziel-1 und Ziel-2 Förderung ermöglicht.

Die auf diese Weise im Laufe der vergangenen zwei Dekaden entstandene europäische Städtetepolitik lässt sich somit fassen als ein Zusammenhang von Förderpolitik und Diskurspolitik: Die Gestaltung eines förderpolitischen Instrumentariums ist – da die Europäische Gemeinschaft in ihren Verträgen keine explizite stadtpolitische Kompetenz festgelegt hat – abhängig von einer symbolischen Legitimierung, die über Politikdiskurse hergestellt wird. Diese Diskurse werden getragen von einer „urban coalition“ (Le Galès 2002: 101) aus Vertretern von Politik und Verwaltungen auf allen Ebenen, von Experten und von dem übergreifenden Leitbild eines wirtschaftlichen, sozialen und räumlichen Zusammenhalts der Europäischen Union. Die Festigung und Weiterentwicklung dieser Diskurskoalition wird intensiv durch die Europäische Kommission unterstützt, indem sie verschiedene Anreizmechanismen bedient: finanzielle Unterstützung von Austausch sowie Beteiligung und Gehör in der Politikgestaltung.

So hat sich auf europäischer Ebene ein stadtpolitisches Feld formiert, das nach einer ersten Strukturierung verschiedenen Dynamiken ausgesetzt war und ist, die sich sowohl auf die Akteurskonstellationen wie auf die feldstrukturierenden Diskurse beziehen. Akteure sind in diesem Prozess gegründet worden (v.a. die Städtetetze), neu hinzugekommen, haben neue Rollen eingenommen oder sich zurückgezogen. Die Problemdeutungen, die politischen Konzepte und die Thematisierung von Stadtpolitik wandelten sich im Laufe der Jahre. Bedeutend waren insbesondere die Verständigung über soziale Exklusion und Kohäsion Ende der 1980er Jahre und die Rahmung von Städten als Motoren der

wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung Europas, immer aber auch der Demonstrationseffekt von in den Städten sichtbaren konkreten Maßnahmen der Europäischen Gemeinschaft. Die „European Integration Laboratories“ (Europäische Kommission Generaldirektion XVI 1993) dienten somit auch, um in diesem Vokabular zu bleiben, als „European Policy Laboratories“. Spätestens mit der Lissabon-Strategie ist eine neo-liberale Umdeutung des Europäischen Sozialmodells dominant, die sich auch auf stadtpolitische Diskurse niederschlägt (vgl. Frank 2005).

Soziale Stadtpolitik im Sinne einer integrierten Politik für benachteiligte Stadtquartiere stand in den 1990er Jahren im Mittelpunkt der europäischen Städtepolitik, da das wesentliche Instrument, die GI URBAN, entsprechend ausgerichtet war. Mit der Verlängerung von URBAN und mit der Intensivierung der Städtenetze im Rahmen des begleitenden Austauschprogramms URBACT in der Förderperiode 2000-2006 hält diese zentrale Stellung derzeit noch an. Mit den Änderungen in der zukünftigen Förderperiode steht sie allerdings zur Disposition. Zu erwarten ist, dass das Feld, die „lokal-europäische Form von Governance“ (Kern 2001: 112), sich dabei nicht auflösen wird, sondern der gewandelten Rahmung des „Städtethemas“ entsprechend Verschiebungen in den Diskursen und Akteurskonstellationen erleben wird. Der „Acquis URBAN“ ist dabei, bei aller Unschärfe, als geronnenes Substrat der vergangenen Diskurse für die Politiknetzwerke zu einer orientierenden Policy-Institution geworden.

