

Adam Radzinski

Programy miejskie

**Polityczny wymiar kształtowania
przestrzeni zurbanizowanej
w świetle doświadczeń niemieckich**

Adam Radzimski

Programy miejskie

**Polityczny wymiar kształtowania
przestrzeni zurbanizowanej w świetle
doświadczeń niemieckich**

Autor:

Adam Radzimski

Zakład Ekonometrii Przestrzennej

Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej

Wydział Nauk Geograficznych i Geologicznych

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

e-mail: adam.radzimski@amu.edu.pl

Recenzent: dr Alexander Tölle

Wydanie publikacji zostało sfinansowane ze środków projektu badawczego Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2013/09/D/HS4/00575.

Copyright © by Adam Radzimski, Poznań 2017

ISBN 978-83-7986-172-9

Bogucki Wydawnictwo Naukowe
ul. Górna Wilda 90, 61-576 Poznań
tel. 61 833 65 80
e-mail: biuro@bogucki.com.pl
www.bogucki.com.pl

Druk i oprawa:

Uni-druk

ul. Przemysłowa 13, 62-030 Luboń

Spis treści

1. Wprowadzenie	9
1.1. Przedmiot badań i cel pracy	9
1.2. Metoda badawcza i materiały źródłowe	11
1.3. Układ pracy	12
2. Podstawy teoretyczne	13
2.1. Polityka miejska a programy miejskie	13
2.2. Odpowiedzialność państwa za przestrzeń: od <i>welfare state</i> do wyzwań współczesności	16
2.3. Proces polityczny jako adaptacja do zmian	20
3. Geneza programów miejskich w Niemczech	25
3.1. Początki niemieckiego systemu planistycznego	25
3.2. Powojenny spór o politykę przestrzenną	29
3.3. Powstanie polityki wsparcia rozwoju miast	32
3.4. Dylematy federalizmu	35
3.5. Rozwój miast i polityka wobec miast w NRD	39
3.6. Synteza: między fordyzmem a postfordyzmem	42
4. Polityka miejska wobec problemu kurczenia się miast	45
4.1. Zjednoczenie Niemiec jako wyzwanie dla polityki RFN	45
4.2. Przemiany w polityce wsparcia rozwoju miast po 1990 roku	46
4.3. Kurczenie się miast jako cecha transformacji Niemiec wschodnich	48
4.4. Program przebudowy miast jako odpowiedź na problem kurczenia się	52
4.5. Czy istniał <i>Program Wyburzania Miast Wschodu?</i>	56
4.6. Krytyka i redefinicja programu przebudowy miast	60
4.7. Lokalne przykłady implementacji: program przebudowy miast ...	63
4.8. Synteza: miasto postsocjalistyczne w globalizującym się świecie .	75

5. Programy miejskie w Niemczech wobec współczesnych wyzwań	77
5.1. Współczesne uwarunkowania polityki miejskiej w Niemczech . . .	77
5.2. Aktualna rola państwa w polityce miejskiej	81
5.3. Polityka miejska a obszary centralne	86
5.4. Geneza programu aktywizacji centrów	90
5.5. Nowe kierunki: podejście zintegrowane, otwarcie na sektor prywatny	92
5.6. Lokalne przykłady implementacji: program aktywizacji centrów .	98
5.7. Synteza: neoliberalizm a polityka miejska	108
6. Perspektywa porównawcza	109
6.1. Programy miejskie we Francji	109
6.2. Programy miejskie w Wielkiej Brytanii	111
6.3. Programy miejskie w USA	116
6.4. Podsumowanie: zróżnicowana rola programów miejskich, brak całościowych strategii	120
7. Zakończenie	121
Aneks I. Zróżnicowanie stopnia urbanizacji w Niemczech	127
Aneks II. Programy miejskie a spójność terytorialna	131
Summary	141
Urban programmes. The political dimension of the shaping of urban space in the light of German experiences	141
Resümee	143
Programme der Stadtentwicklung. Die politische Dimension der Gestaltung des städtischen Raumes im Licht der deutschen Erfahrungen	143
Literatura	145

Książka ta nie powstałaby bez pomocy i wsparcia wielu osób. Dziękując wszystkim, z natury rzeczy imienne podziękowania zmuszony jestem ograniczyć do minimum. W pierwszej kolejności dziękuję recenzentowi dr. Alexandrowi Tölle, który w trudny do przecenienia sposób wsparł mnie swą rozległą i fachową wiedzą w złożonej materii polityki miejskiej w Niemczech. Podziękowania składam także prof. Waldemarowi Ratajczakowi, który od moich pierwszych kroków na uczelni stwarzał mi swobodne możliwości rozwoju ścieżki badawczej. Szczególne wyrazy wdzięczności należą się mojej żonie Annie, która swoją obecnością i życzliwym słowem wspierała mnie w pracy naukowej i wielokrotnie wykazywała zrozumienie dla niedogodności z tą pracą związanych.

1. Wprowadzenie

1.1. Przedmiot badań i cel pracy

Dziś pewnego rodzaju truizmem jest stwierdzenie o rosnącej roli miast we współczesnym świecie. Według danych Organizacji Narodów Zjednoczonych już ponad połowa ludności Ziemi to ludność miejska (United Nations..., 2015), natomiast Bank Światowy szacuje, że 80% globalnej wartości towarów i usług jest wytwarzane w miastach (World Bank, 2017). Formułowane jakiś czas temu prognozy przepowiadające regres lub nawet zanik miast wywołany rozwojem nowych form komunikacji wydają się raczej dalekie od spełnienia. Przeciwnie, coraz częściej rozwój miast postrzegany jest jako immanentna cecha rozwoju cywilizacyjnego. W artykule opublikowanym przed kilku laty na łamach „Nature” wskazywano na pozytywną zależność między wzrostem miast a produktywnością i kreatywnością (Bettencourt, West, 2010). Z drugiej strony proces rozwoju miast rodzi także niekorzystne następstwa, które w określonych sytuacjach mogą stać się przedmiotem interwencji publicznej.

W świecie zachodnim intensywny rozwój interwencji publicznej miał miejsce zwłaszcza w okresie powojennym i wiązał się z powstaniem modelu społeczno-politycznego określanego mianem *welfare state* (Esping-Andersen, 1990). Ogólnie rzecz ujmując, model ten wiązał się z przejściem przez państwo w większym zakresie odpowiedzialności za dobrobyt obywateli. Społeczeństwa zachodnie, zwłaszcza w krajach Europy Zachodniej, są społeczeństwami w znacznym stopniu miejskimi. Istotna część realizowanych tam polityk dotyczy zatem w mniejszym lub większym stopniu sfery miejskiej. Pewien rodzaj tychże polityk określić można mianem programów miejskich.

Samo pojęcie *program* możemy rozumieć jako określoną formę zorganizowanego działania, a w szczególności działania sektora publicznego. Programy są działaniami o charakterze zorganizowanym, skoordynowanym, mającymi budżet, koszty, zakres przestrzenny i horyzont czasowy realizacji. Pod pojęciem *programów miejskich* możemy rozumieć pewien określony rodzaj programów publicznych, które skoncentrowane są na sprawach związanych z rozwojem i funkcjonowaniem miast i najczęściej odnoszą się *explicite* do kwestii tego rodzaju. Do powstania tej formy polityki publicznej w krajach zachodnich doszło po II wojnie światowej, a ściśle rzecz biorąc, w latach 60. i 70. minionego stulecia. W zależności

od uwarunkowań programy te określane były różnymi pojęciami, takimi jak programy regeneracji, odnowy czy też rewitalizacji (Roberts, Sykes, 2000). Współcześnie obserwujemy rosnące zainteresowanie tematyką programów miejskich w wielu krajach, w tym w Polsce. Świadczy o tym duża liczba publikacji odwołujących się do doświadczeń krajów o ugruntowanej praktyce w tej dziedzinie (między innymi: Lorens, 2007; Parysek, Tölle, 2008; Bryx, Jadach-Sepioło, 2009; Skalski, 2009; Parysek, 2010; Ziobrowski, Domański, 2010).

Programy miejskie, stanowiące pewnego rodzaju wynalazek drugiej połowy XX stulecia, do teraz stanowią istotną część składową polityki miejskiej w krajach zachodnich (De Decker i in., 2003). Jednocześnie należy podkreślić, że programy te funkcjonują dziś w znacząco zmienionych uwarunkowaniach niż kilkadziesiąt lat temu. O współczesnym świecie pisze się, że jest to świat „glokalizacji” (Swynghedouw, 1997), w którym dokonuje się podwójna erozja tradycyjnie rozumianej władzy państwowej: z jednej strony na rzecz globalnych podmiotów gospodarczych i ponadnarodowych organizacji, z drugiej strony na rzecz jednostek lokalnych i regionalnych. Jessop (2002) argumentuje, że państwo w coraz mniejszym stopniu jest w stanie spełniać funkcję instytucjonalnego bufora między lokalnymi wspólnotami a globalnymi mechanizmami. Pod adresem rządów formułowana jest krytyka, że nie są one w stanie odpowiedzieć na istotne wyzwania współczesności (Barber, 2013). W tym kontekście pojawiają się także pytania o przyszłość polityki miejskiej. W szczególności wątpliwość dotyczy tego, na ile polityka ta ma zgodnie z tradycyjnym rozumieniem koncentrować się na rozwiązywaniu problemów odnoszących się do rozwoju miast, a na ile dążyć do wykorzystywania szans czy też potencjałów (United Nations..., 2014).

Celem niniejszej pracy jest analiza roli programów miejskich jako politycznego narzędzia kształtowania przestrzeni zurbanizowanej w zmieniających się uwarunkowaniach społeczno-ekonomicznych współczesności. Celem tego dotyczą następujące pytania badawcze: (1) jaka jest geneza programów miejskich i w jaki sposób przebiega ich ewolucja? (2) jakie podmioty i w jaki sposób zaangażowane są w kształtowanie programów miejskich? (3) w jaki sposób programy miejskie oddziałują na przestrzeń miejską i jak zmienia się to oddziaływanie w związku ze zmianami w otoczeniu społeczno-ekonomicznym? (4) jaka jest relacja między programami miejskimi a innymi elementami polityki miejskiej?

Odpowiedzi na powyższe pytania przybliżyć ma niniejsza praca, która pod względem empirycznym opiera się na analizie programów miejskich realizowanych w ramach niemieckiej polityki wsparcia rozwoju miast (*Bund-Länder Städtebauförderung*). Niemcy zaliczają się do grona państw o najdłuższych tradycjach polityk planistyczno-przestrzennych. Polityka wsparcia rozwoju miast jest formą interwencji miejskiej prowadzoną nieprzerwanie do dziś od 1971 roku. Stanowi ona, obok polityki transportowej, a w przeszłości także polityki mieszkaniowej, jeden z najistotniejszych w Niemczech instrumentów oddziaływania państwa na przestrzeń (Welch Guerra, 2012). Jej celem, zgodnie z zapisaną w Ustawie Zasadniczej RFN zasadą dążenia do równoważnych warunków życiowych (*gleichwertige Lebensverhältnisse*), jest wspieranie obszarów zurbanizowanych, które w świetle przyjętych kryteriów uznane zostały za słabe strukturalnie. Jest to polityka

prowadzona łącznie i współfinansowana przez rząd federalny, landy oraz gminy. Całkowite nakłady z budżetu federalnego na realizację polityki wsparcia rozwoju miast w 2016 roku wyniosły około 600 mln euro.

1.2. Metoda badawcza i materiały źródłowe

Metodą badawczą wykorzystaną w niniejszej pracy jest pogłębione studium przypadku (*in-depth case study approach*). Jak wskazuje Flyvbjerg, zaletą tego podejścia jest to, że pozwala ono na uwypuklenie tych aspektów rzeczywistości, które umykają uwadze podczas badań prowadzonych na dużej liczbie obiektów (Flyvbjerg, 2006). W odniesieniu do analiz opartych na studiach przypadku bywa stawiany zarzut o ograniczonych możliwościach generalizacji. Flyvbjerg polemizuje jednak z takim poglądem, argumentując, że po pierwsze możliwości generalizacji na podstawie studiów przypadku są niedoceniane, a po drugie samej generalizacji jako funkcji wiedzy naukowej przypisuje się – ogólnie rzecz biorąc – zbyt duże znaczenie. Jako jedną z najistotniejszych zalet analizy studium przypadku wskazuje natomiast jego rolę w procesie uczenia się:

„Wspólnym dla wszystkich ekspertów [...] jest to, że działają na podstawie gruntownej znajomości tysięcy przypadków ze swoich specjalistycznych dziedzin. Wiedza osadzona w kontekście i doświadczenie są kluczowe dla każdej działalności eksperckiej. Taka wiedza i doświadczenie są także w centrum analizy studium przypadku jako metody badania i nauczania, a w sensie jeszcze bardziej ogólnym, jako metody uczenia się” (Flyvbjerg, 2006: 5).

W kontekście opracowań opartych na metodzie pogłębionego studium przypadku szczególnie istotne jest, aby w sposób krytyczny zestawzić i skonfrontować ze sobą informacje pochodzące ze źródeł o różnym charakterze. Pierwszym źródłem informacji wykorzystanym w niniejszej pracy jest analiza istniejącej literatury przedmiotu. Literatura ta jest obszerna, lecz rozproszona, z natury rzeczy przeważnie niemieckojęzyczna, a w pewnych obszarach niekompletna i często tematycznie wąsko ukierunkowana. Analizę literatury uzupełnia krytyczny przegląd różnego rodzaju dokumentów źródłowych (raportów, opracowań, dokumentów strategicznych itp.). Kolejnym filarem, na którym opiera się praca, są dane wtórne pochodzące z baz prowadzonych przez różnego rodzaju instytucje, w tym zwłaszcza Federalny Urząd Statystyczny (*Statistisches Bundesamt*), Federalny Instytut Badań nad Budownictwem, Miastem i Przestrzenią (*Bundesinstitut für Bau, Stadt- und Raumforschung*) oraz urzędy miast. Ostatnim elementem są badania własne autora obejmujące wizyty studyjne oraz wywiady eksperckie. Przeprowadzono ogółem 13 wywiadów, w których wzięło udział 15 osób reprezentujących administrację publiczną od szczebla ministerialnego do szczebla gminnego, organizacje społeczne i inne podmioty w pewien sposób zaangażowane w realizację polityki miejskiej.

1.3. Układ pracy

Praca składa się z siedmiu rozdziałów, z których pierwszy to wprowadzenie, po którym następuje pięć rozdziałów tematycznych oraz rozdział ostatni – zakończenie. Praca zawiera także dwa aneksy. Zarys problematyki poruszanej w poszczególnych częściach pracy przedstawia się następująco: po rozdziale pierwszym – wprowadzającym – rozdział drugi prezentuje i doprecyzowuje kwestie terminologiczno-koncepcyjne, jak również zarysowuje współczesne wyzwania polityki miejskiej oraz przedstawia przegląd koncepcji próbujących objaśnić kształtowanie się i zmiany procesów politycznych. Rozdział trzeci przedstawia genezę programów miejskich w Niemczech od początków planowania miast w tym kraju oraz ich ewolucję do 1990 roku, poruszając także pewne kwestie związane z osadzeniem tychże programów w ustroju Republiki Federalnej Niemiec. Rozdział czwarty omawia zmiany w polityce wsparcia rozwoju miast, które dokonały się w okresie po zjednoczeniu Niemiec. Po wstępnym przedstawieniu sytuacji w latach 90. XX wieku rozdział ten koncentruje się na programie przebudowy miast, który w skali Niemiec i nie tylko uznawany jest za nowatorską próbę podejścia do kwestii miast kurczących się. Rozdział piąty dotyczy aktualnych tendencji zmian w polityce wsparcia rozwoju miast w Niemczech, w powiązaniu zarówno ze zmianami w otoczeniu społeczno-gospodarczym, jak i zmieniającymi się uwarunkowaniami polityczno-ustrojowymi, bardziej szczegółowo koncentrując się na programie aktywizacji centrów jako przykładzie nowego podejścia do kwestii miejskich. Rozdział szósty stanowi próbę konfrontacji przedstawionych w książce doświadczeń niemieckich z doświadczeniami innych krajów. Ostatni rozdział jest podsumowaniem. Dwa dołączone do pracy aneksy poruszają pewne kwestie, które wprowadzają wykraczają poza zasadniczy nurt rozważań, lecz w opinii autora są jego istotnym uzupełnieniem.

2. Podstawy teoretyczne

2.1. Polityka miejska a programy miejskie

Pojęcie polityki miejskiej zalicza się do pojęć, które w dziedzinie badań miejskich cieszą się szczególnie dużą popularnością w ostatnich latach. Przy tym to z natury rzeczy nieostre pojęcie często używane jest przez autorów w sposób niejednoznaczny. Utrudnia to wzajemne porozumienie i zrozumienie, czy mówiąc o polityce miejskiej, ma się na myśli w zasadzie to samo.

Odnosnie do pojęcia *polityka* jako takiego, ma ono korzenie w starożytnej Grecji, a konkretnie w określeniach takich, jak *politeia* (πολιτεία) – państwo, *politēs* (πολίτης) – obywatel oraz *polis* (πόλις) – miasto. Współcześnie pojęcie to używane jest po pierwsze w odniesieniu do działalności związanych ze sferą publiczną, po drugie do opisu działalności zorganizowanej, uporządkowanej, służącej osiągnięciu zamierzonego celu. *Słownik języka polskiego PWN* definiuje *politykę* jako:

(1) działalność władz państwowych, zwłaszcza rządu, (2) działalność jakiejś grupy społecznej lub partii mająca na celu zdobycie i utrzymanie władzy państwowej; też: cele i zadania takiej działalności oraz metody realizacji takich zadań, (3) sposób działania osoby lub grupy osób kierujących jakąś instytucją lub organizacją, (4) zrzeczne i układowe działanie w celu osiągnięcia określonych zamierzeń.

W języku angielskim szeroko rozumianą sferę polityczną opisują trzy pojęcia: *politics*, *policy* oraz *polity*. *Politics* odnosi się do proceduralnego aspektu działalności politycznej, to jest do tej sfery, która wiąże się ze zdobywaniem i sprawowaniem władzy. *Policy* natomiast opisuje aspekt rzeczowy polityki, czyli działania, w których władza jest środkiem do osiągnięcia określonych celów. Z kolei *polity* jest pojęciem związanym z formalnym wymiarem sfery politycznej, które można przetłumaczyć na język polski jako *ustrój* (por. Tewdwr-Jones, 2002). W języku polskim (a także między innymi niemieckim) nie dokonuje się rozróżnienia pojęć odnoszących się do różnych aspektów sfery politycznej. Należy jednak uściślić, że mówiąc o programach miejskich jako elemencie polityki miejskiej, mamy na myśli w niniejszej pracy politykę w znaczeniu *policy*.

Pojęcie polityki miejskiej przewija się w anglosaskim dyskursie naukowym przynajmniej od kilkudziesięciu lat. W ostatnich latach jednak popularność tego terminu znacząco wzrosła. Brak jest przy tym jednoznacznej i powszechnie przyjętej definicji polityki miejskiej. Sposób jej rozumienia zależy przede wszystkim od tego, jak rozumie się samo pojęcie *miejskości*. Jedna ze szkół zakłada, że rozmieszczenie określonych problemów w przestrzeni nie jest dziełem przypadku, lecz że wymiar przestrzenny ma dla tychże problemów charakter poniekąd konstytutywny. Przykładowo zamieszkiwanie w określonym miejscu może zmniejszać szanse na zdobycie wykształcenia, a przez to zwiększać ryzyko występowania ubóstwa, bezrobocia czy też przestępczości. Wedle drugiej szkoły obserwowane w określonych miejscach zjawiska nie stanowią problemów samych w sobie, lecz są jedynie manifestacjami problemów o szerszym ogólnokrajowym czy nawet międzynarodowym zasięgu (por. Edwards, Imrie, 2015).

Różne definicje polityki miejskiej przypisują temu pojęciu bardzo zróżnicowany zakres znaczeniowy. Glaeser politykę miejską rozumie jako „każdą politykę szczególnie istotną dla miast” (Glaeser, 2011: 111). Zatem polityką miejską będą w tej perspektywie zarówno planowanie użytkowania gruntów, jak i działania związane z zaopatrzeniem mieszkańców w dobra, takie jak woda, bezpieczeństwo, transport i edukacja, czy też polityki służące wsparciu określonych obszarów. W kontekście takiej w istocie szerokiej definicji polityki miejskiej nasuwa się jednak pytanie, czy nie prowadzi ona do rozmycia znaczenia tego pojęcia. Hall zauważa, że w społeczeństwach w wysokim stopniu zurbanizowanych właściwie każda kwestia może być uznana za w pewnym sensie istotną dla miast (Hall, 2000).

Wielu autorów wskazuje na konieczność doprecyzowania zakresu polityki miejskiej na podstawie pewnych jednoznacznie identyfikowalnych kryteriów. Tu znowu jednak pojawiają się wątpliwości, czy rolę takiego kryterium może odgrywać odniesienie przestrzenne, czy też raczej pewne kategorie problemów – a jeśli tak, to jakich? Dla Cochrane’a wyróżnikiem polityki miejskiej jest kryterium przestrzenne (Cochrane, 2007). W jego opinii jest to polityka typu *area-based*, czyli taka, w której definicja problemu zaczyna się od określonego miejsca. Natomiast w przypadku polityk typu *people-based* punktem wyjścia jest określona grupa osób. Cochrane jest zdania, że kryterium przestrzenne ze względu na swoją prostotę i jednoznaczność jest właściwsze. Jak zauważa, próby delimitacji określonej kategorii problemów jako problemów „miejskich” nie doprowadziły do konsensusu w tej materii.

Istotnie, próby definiowania polityki miejskiej na podstawie kryteriów problemowych prowadzą do wielości definicji. Dla Blackmana polityka miejska jest polityką ukierunkowaną na dobrobyt mieszkańców w społeczeństwie miejskim (Blackman, 1995). Według Paryska (2015) polityka miejska to polityka, której efektem powinny być rozwój gospodarczy miasta oraz poprawa jakości środowiska i warunków życia jego mieszkańców. Hill natomiast wymienia wręcz w sposób enumeracyjny zagadnienia „typowe” dla polityki miejskiej, zaliczając do nich: (1) planowanie użytkowania gruntów oraz planowanie strategiczne, planowanie transportu, mobilność kapitału i pracowników, lokalizację terenów mieszkaniowych, przemysłowych i usługowych, (2) fizyczną i ekonomiczną regenerację

obszarów śródmiejskich przez programy wspierające przedsiębiorczość oraz partnerstwa podmiotów publicznych, prywatnych i społecznych, (3) poprawę jakości życia mieszkańców przez zwalczanie przestępczości, zanieczyszczenia środowiska, kongestii komunikacyjnej oraz poprawę warunków mieszkaniowych i edukacji; bilansowanie potrzeb społecznych i szans ekonomicznych, (4) wspieranie obszarów dotkniętych deprivacją przez zwiększoną alokację zasobów i innowacyjne rozwiązania, (5) działania na rzecz sprawiedliwego miasta równych szans: wzmacnianie społeczności lokalnych, wspieranie zaangażowania mieszkańców, wspieranie harmonijnych relacji między grupami społecznymi, przeciwdziałanie dyskryminacji i wykluczeniu (Hill, 2000: 3). Trudno oczywiście stworzyć pełną listę zagadnień, które mogą być przedmiotem polityki miejskiej. Należy mieć na uwadze, że to, co uznawane jest za istotny problem dla danej społeczności miejskiej, silnie zależy od konkretnego kontekstu.

Sposób rozumienia celów i zakresu polityki miejskiej jest istotnie zależny od przyjętej perspektywy teoretyczno-aksjologicznej. Jednocześnie trudno tu wyznaczyć jednoznaczną granicę między *urban politics* a *urban policy*, gdyż perspektywy te w znacznym stopniu nakładają się na siebie (Swianiewicz, 2005). W ujęciu pluralistycznym polityki miejskiej istnieje duża liczba grup zabiegających o realizację swoich interesów, z których żadna nie ma dominującej pozycji (Dahl, 1961). Ujęcie elitystyczne z kolei zakłada, że tylko wąska grupa podmiotów jest w stanie wpłynąć na kierunek polityki miejskiej (Domhoff, 1978). Teoria reżimów miejskich (*urban regime theory*) akcentuje rolę podmiotów nieposiadających formalnej legitymizacji, które mają władzę wynikającą ze zdolności do działania (Stone, 1989). Koncepcja maszyny wzrostu (*growth machine*) rolę polityki miejskiej widzi w dążeniu do maksymalizacji wartości gruntów (Logan, Molotch, 1987). W perspektywie neomarksistowskiej z kolei polityka miejska jest instrumentem kontroli jednych grup nad drugimi (Harvey, 1976). W ujęciu miejskiego menedżeryzmu (*urban managerialism*) inspiracją dla podmiotów kształtujących politykę miejską są mechanizmy działania właściwe dla sektora prywatnego, a słowem kluczowym jest konkurencyjność (Pahl, 1975). W ostatnim czasie pojawiła się także propozycja dokonania rozróżnienia na neoklasyczne i neoprogresywne ujęcie polityki miejskiej (Holland, 2015). W ujęciu neoklasycznym przeważają inicjatywy prywatne ukierunkowane na generowanie dochodu, a rolą sektora publicznego jest wsparcie instytucjonalne dla miejsc odznaczających się najniższym poziomem zamożności. Ujęcie neoprogresywne zakłada natomiast, że rząd może wystąpić w roli katalizatora budowy instytucji społecznych, a także pośrednio przyczyniać się do wzrostu dochodów gospodarstw domowych.

Pojęcie *programu miejskiego* (*urban programme*) traktowane jest niekiedy jako synonim pojęcia *polityki miejskiej* (*urban policy*). W niniejszej pracy poprzez program miejski rozumie się jednak pewną podkategorię polityki miejskiej. Ściśle rzecz ujmując, proponuje się, aby pojęcie programu odnosić do takiego rodzaju polityki, która ma określony harmonogram, kosztorys i zakłada pewien podział konkretnych zadań między poszczególne podmioty. Dany program można natomiast uznać za program miejski, gdy zakłada on przekształcenie określonych elementów środowiska miejskiego, a jego rezultaty mogą mieć wpływ na jakość

życia społeczności miejskiej. Założeniem programu miejskiego nie jest po prostu zwiększenie alokacji funduszy na danym obszarze, lecz wykreowanie pewnego rodzaju wartości dodanej, która umożliwić ma przezwyciężenie występujących tam trudności strukturalnych.

Programy miejskie stanowią istotną część składową polityk miejskich w krajach rozwiniętych. W zależności od charakteru interwencji oraz kontekstu używane są tu różne określenia, takie jak odnowa, regeneracja, restrukturyzacja, przebudowa czy rewitalizacja. Przykładowo w Niemczech często używanym pojęciem jest odnowa miast, natomiast w krajach anglosaskich oraz we Francji częściej występuje pojęcie regeneracji miast. Przy tym w Wielkiej Brytanii termin ten używany jest w odniesieniu do interwencji, które mają silny wymiar społeczno-ekonomiczny, we Francji natomiast – do działań ograniczonych raczej do wymiaru materialno-budowlanego.

Charakterystyczną cechą programów miejskich jest to, że nierzadko obejmują one realizację projektów miejskich. Pojęcie *projektu* możemy – ogólnie rzecz biorąc – rozumieć jako zorganizowane działanie mające określony cel, zakres i czas realizacji. Planowanie przez projekty to forma działania sektora publicznego, która zyskała popularność w świecie zachodnim mniej więcej od lat 70. XX wieku w związku z kryzysem legitymizacji dominującego wcześniej tak zwanego zamkniętego modelu planowania, który zakładał możliwość pewnego rodzaju kontroli decydenta nad procesami społeczno-ekonomicznymi (Tölle, 2010). Model planowania przez projekty zakłada zaś, że zmiany mogą być dokonywane w sposób inkrementalistyczny. Integracja projektów w ramach programów stanowi może formę ograniczania ryzyka związanego z brakiem koordynacji działań prowadzonych w większej skali.

Reasumując, pojęcie polityki miejskiej używane jest dziś w wielu różnych kontekstach, przez co jego znaczenie może w pewnym sensie ulegać rozmyciu. W szczególności odnoszone bywa z jednej strony do polityk, które *explicite* dotyczą obszarów miejskich lub jakkolwiek definiowanych problemów „miejskich”. Z drugiej strony może ono obejmować także polityki, które takiego bezpośrednio odniesienia nie mają, choć w sposób istotny mogą oddziaływać na przestrzeń miast. Programy miejskie zaliczają się do pierwszej z wymienionych kategorii. Od innych form polityki miejskiej odróżnia je ponadto fakt, że mają określony kosztorys, harmonogram, zakres przestrzenny i horyzont czasowy realizacji.

2.2. Odpowiedzialność państwa za przestrzeń: od *welfare state* do wyzwań współczesności

Programy miejskie można uznać za swojego rodzaju „produkt” modelu ustrojowego państwa, który określanym jest mianem *welfare state*. Po II wojnie światowej model ten stanowił dominującą formę działalności sektora publicznego w świecie zachodnim, a zwłaszcza w Europie Zachodniej. Mianem *welfare state* zwykło się określać sposób organizacji życia społeczno-gospodarczego, w którym państwo przejmuje znaczną część odpowiedzialności za dobrobyt obywateli. Model ten

wedle założeń miał realizować w sposób harmonijny dwa cele – po pierwsze gwarantować odpowiednie tempo wzrostu gospodarczego, po drugie umożliwiać partycypację społeczeństwa w podziale wytwarzanej wartości dodanej. Jak ujmuje to jeden z autorów, wprowadzenie *welfare state* miało się wiązać z pewnego rodzaju „ucywilizowaniem gospodarki” (Streeck, 1996: 300). Mówi się w tym kontekście także o „pogodzeniu wzrostu i spójności społecznej” (Ferrera, Rhodes, 2000: 279), względnie o europejskiej drodze (choć patrząc szerzej, część autorów nie ogranicza modelu *welfare state* tylko do Europy) do osiągnięcia określonego poziomu sprawiedliwości społecznej w warunkach systemu kapitalistycznego (Beck i in., 1998).

Dość rozpowszechniony pogląd wiąże powstanie *welfare state* ze wzmożoną aktywnością ruchów i organizacji politycznych reprezentujących interesy pracowników. Esping-Andersen polemizuje jednak z tym poglądem, wskazując na szersze i zróżnicowane tło społeczno-kulturowe, w jakim do powstania tego modelu doszło w poszczególnych krajach i kręgach kulturowych. Jak argumentuje, różnicowania te przekładają się na różnice w formach realizacji *welfare state*. W klasycznym już podziale Esping-Andersen wyróżnił trzy odmiany tego modelu: liberalną, korporacjonistyczną oraz socjaldemokratyczną. Odmiana liberalna, którą uznaje za charakterystyczną dla Wielkiej Brytanii i Stanów Zjednoczonych, odznacza się skutecznością w kreowaniu miejsc pracy za cenę znacznych dysproporcji społecznych. Odmiana korporacjonistyczna, ukształtowana pod wpływem wartości konserwatywnych i typowa dla krajów Europy kontynentalnej, takich jak Niemcy, Francja czy Włochy, gwarantuje dość wysoki stopień zabezpieczenia socjalnego, jednak głównie osobom o stałych perspektywach zatrudnienia. Odmiana socjaldemokratyczna, której najpełniejszą egzemplifikacją stanowią kraje nordyckie, cieszy się szerokim poparciem społecznym, lecz ma trudności ze zrównoważeniem wydatków publicznych i wpływów podatkowych (Esping-Andersen, 1990, 1996). Podejmowane były liczne próby polemiki z typologią opracowaną przez Esping-Andersena bądź też jej rozbudowy, np. poprzez wyodrębnienie odmiany śródziemnomorskiej.

Z biegiem lat model *welfare state* znalazł się pod presją wskutek globalnych i strukturalnych przemian rzeczywistości społeczno-gospodarczej. Z jednej strony padały stwierdzenia, że *welfare state* z perspektywy zachodniej stanowi *status quo* (Pierson, 1994), z drugiej natomiast pojawiały się głosy wieszczące kres tego modelu jako formy organizacji życia społeczno-politycznego. W odpowiedzi na to ostatnie stwierdzenie Kuhnle (2000: 237) przekonuje jednak, że przetrwanie *welfare state* jest zarówno „możliwe i prawdopodobne”, jak i „pożądane”. Taylor-Goodby (2001: 16), odnosząc się do sytuacji sprzed dwóch dekad, argumentuje, że wbrew rozpowszechnionemu pogładowi model ten pozostał istotnie nienaruszony, choć wszystkie europejskie *welfare states* muszą zmierzyć się z „imperatywem konkurencyjności”. Scharpf (1999) pisze z kolei, że nie ma najlepszej drogi, która pozwoliłaby zachować wysokie tempo wzrostu bez porzucenia aspiracji w sferze zatrudnienia, bezpieczeństwa socjalnego i egalitarnego społeczeństwa.

Ewolucja modelu *welfare state* miała pewne reperkusje także w odniesieniu do studiów miejskich. W szczególności zwraca się tu uwagę na proces rosnącej,

przynajmniej w niektórych miastach, polaryzacji społecznej i stawia pytanie o rolę procesów redystrybucyjnych. Hamnett (1996) przekonuje, że rosnącej polaryzacji nie należy postrzegać jako nieuchronnej konsekwencji globalizacji, gdyż istotne jest znaczenie zróżnicowanych struktur *welfare state*. Beer i Forster (2002) argumentują, że zbyt wąsko sprofilowane, liberalnie ukierunkowane interwencje mogą nawet przyczynić się do zwiększenia dysproporcji w przestrzeni miejskiej. Natomiast odpowiednio funkcjonujące mechanizmy redystrybucji według Fainstein (2009) mogą stworzyć szansę udziału społeczeństwa w korzyściach płynących z rozwoju także w przypadku miejskich projektów o profilu wyraźnie biznesowym.

Od momentu, gdy model *welfare state* przeżywał swą największą świetność, upłynęło już kilkadziesiąt lat. W tym czasie w sferze społecznej, gospodarczej i politycznej dokonało się szereg istotnych zmian. Konsekwencją, a do pewnego stopnia również przyczyną tychże zmian, było ograniczenie zaangażowania państwa w sferach, w których wcześniej ponosiło ono znaczącą odpowiedzialność za zapewnianie dobrobytu obywateli. Dotyczyło to też szczególnego rodzaju odpowiedzialności państwa, który wiąże się z realizacją polityki miejskiej i programów miejskich, a mianowicie odpowiedzialności za przestrzeń, czyli za rozwiązywanie problemów występujących *in situ*.

Przemiany różnorodnej natury, jakich doświadczamy we współczesnym świecie, próbuje się opisywać przy wykorzystaniu wielu kategorii pojęciowych. Do najczęściej pojawiających się w tym kontekście pojęć zaliczają się zwłaszcza: postfordyzm, globalizacja i neoliberalizm. Pojęcie postfordyzmu stosowane jest do opisu przemian w organizacji gospodarki i społeczeństwa związanych z przejściem od modelu produkcji masowej i ujednocionej, określanej mianem fordyzmu, do produkcji bardziej elastycznej i zróżnicowanej. Choć nie sposób wskazać tu jednoznacznej cezury, zwykło się przyjmować, że fordyzm stanowił dominujący model społeczno-gospodarczy od lat 20. XX wieku co najmniej do wczesnych lat 70. (Soja, 2000). Dzięki hierarchicznej organizacji i standaryzacji produkcji system fordystyczny doprowadził do obniżenia cen wielu dóbr konsumpcyjnych. Jednocześnie gwarantując wysoką stopę zatrudnienia i dochodów, system ten umożliwił wzrost poziomu konsumpcji w społeczeństwie. Przestrzennym skutkiem tych zmian było między innymi nasilenie procesu suburbanizacji. W latach 60. i 70. XX wieku zaczęto mówić w tym kontekście o kryzysie miejskim rozumianym jako powiększająca się dysproporcja rozwoju między miastem centralnym a przedmieściami. Wśród przyczyn rozwoju postfordyzmu wskazuje się z jednej strony zmiany technologiczne, z drugiej wzrost aspiracji społecznych związanych ze wzrostem wykształcenia i zamożności. Postfordyzm wiązany jest z powiększaniem się dysproporcji społeczno-ekonomicznych będącym skutkiem między innymi deregulacji i spadku znaczenia tradycyjnej działalności przemysłowej. W wymiarze przestrzennym dysproporcje te przejawiać się mogą w powstawaniu mozaikowej struktury miejskiej, w której procesom rewaloryzacji i gentryfikacji na pewnych obszarach towarzyszy występowanie spirali degradacji na obszarach sąsiednich.

Pod pojęciem globalizacji rozumie się – ogólnie rzecz biorąc – proces wzrostu powiązań gospodarczych w skali globalnej prowadzący do ponadnarodowej organizacji produkcji (Tölle, 2010). U jego źródeł leży z jednej strony rozwój

technologii komunikacyjnych prowadzący do „kurczenia się” odległości, z drugiej zdefiniowanie tradycyjnego znaczenia granic między państwami, które stają się bardziej „przenikalne”. Proces globalizacji wiąże się z przeniesieniem znacznej części fordystycznej produkcji z krajów zachodnich do państw rozwijających się. Jego punktem przełomowym był kres podziału świata na dwa konfrontacyjnie nastawione względem siebie bloki geopolityczne. Globalizacja doprowadziła z jednej strony do bezprecedensowej industrializacji oraz przyspieszenia urbanizacji w krajach globalnego południa, z drugiej wywołała w krajach rozwiniętych kryzys tradycyjnego przemysłu, który historycznie rzecz biorąc, miał znaczenie kluczowe dla miast w tej części świata. Choć początkowo w kontekście globalizacji spekulowano o zaniku roli lokalizacji, Swyngedouw stawia tezę, że wzrost międzynarodowych powiązań powoduje wprawdzie ujednoczenie przestrzeni, lecz równocześnie wzrasta znaczenie poszczególnych miejsc (Swyngedouw, 1989). Pojawianie się pojęć, takich jak *miasto globalne* (Sassen, 1991), sugeruje powstawanie nowej klasy ośrodków miejskich wykształcających gęstą sieć powiązań ponadnarodowych, które rozwijają się kosztem mniejszych miast. Kluczowym pojęciem z punktu widzenia rozwoju miast staje się konkurencyjność, jednocześnie jednak wskazuje się, że w obliczu globalnej skali konkurencji zdolność do wykorzystania lokalnych atutów może być ograniczona.

Na przemiany opisane powyżej nakładają się uwarunkowania wynikające ze zmieniającej się roli państwa określane mianem neoliberalizmu. Pojęcie to opisuje proces odchodzenia od doktryny keynesowskiej, która odgrywała wiodącą rolę w polityce gospodarczej w świecie zachodnim w okresie po wielkim kryzysie lat 30. XX wieku. System, inspirowany poglądami brytyjskiego ekonomisty Johna Maynarda Keynesa, zakładał oparcie gospodarki na mechanizmie wolnego rynku, lecz z aktywnym interwencjonizmem państwa spełniającym funkcję zarówno proinwestycyjną, jak i redystrybucyjną. Neoliberalizm z kolei jest nurtem, który w pewnym sensie nawiązuje do „klasycznego” liberalizmu jako nurtu filozoficznego akcentującego wolność jednostki, mającego źródła w europejskim oświeceniu, a zwłaszcza w myśli Adama Smitha czy Jeremy’ego Benthama. W krytyce interwencjonizmu państwowego neoliberalizm idzie jednak dalej niż klasycy liberaliści, a zwłaszcza przedstawiciele liberalizmu egalitarnego (między innymi John Stuart Mill), którzy dopuszczali interwencję państwa mającą służyć wyrównywaniu szans. Neoliberalizm, pod który grunt położyły opublikowane po II wojnie światowej prace Hayeka i Friedmanna, ostrze swojej krytyki kieruje zwłaszcza przeciwko modelowi *welfare state*. Według Hackwortha neoliberalizm zyskał współcześnie status dominującej doktryny organizującej relacje między państwem a rynkiem, jednakże to, w jakim stopniu model ten urzeczywistniany jest w praktyce, zależy od konkretnego kontekstu (Hackworth, 2007).

Reasumując, krytykę, która formułowana jest względem sfery politycznej w kontekście przemian zachodzących we współczesnym świecie można streścić do kilku zasadniczych punktów. Postfordyzm stawia pod znakiem zapytania zdolność polityk publicznych do reagowania na zróżnicowane i zmieniające się preferencje ludności i podmiotów gospodarczych. W obliczu globalizacji podawana jest w wątpliwość możliwość oddziaływania na zachodzące w konkretnych

miejscach procesy, ponieważ wiele istotnych decyzji podejmowanych jest na szczeblu ponadnarodowym. Krytyka neoliberalna z kolei sugeruje nieefektywność państwowych mechanizmów regulacji i alokacji zasobów. Wyzwania, jakie powstają w związku z tym dla polityki miejskiej, można spróbować streścić następująco: (1) kwestionowana jest możliwość prowadzenia aktywnej polityki redystrybucji terytorialnej, która zwłaszcza dla krajów zachodnioeuropejskich stanowiła w okresie powojennym jeden z filarów polityki przestrzennej, (2) podaje się w wątpliwość zdolność władz wyższego szczebla do rozeznania i rozwiązywania problemów lokalnych, (3) kwestionuje się paradygmat spójności terytorialnej jako nadrzędnej zasady prowadzenia polityki przestrzennej państwa, a w jego miejsce postuluje się wprowadzenie modelu stwarzającego warunki do rozwoju najsilniejszych ośrodków oraz dyfuzji rozwoju na inne obszary.

2.3. Proces polityczny jako adaptacja do zmian

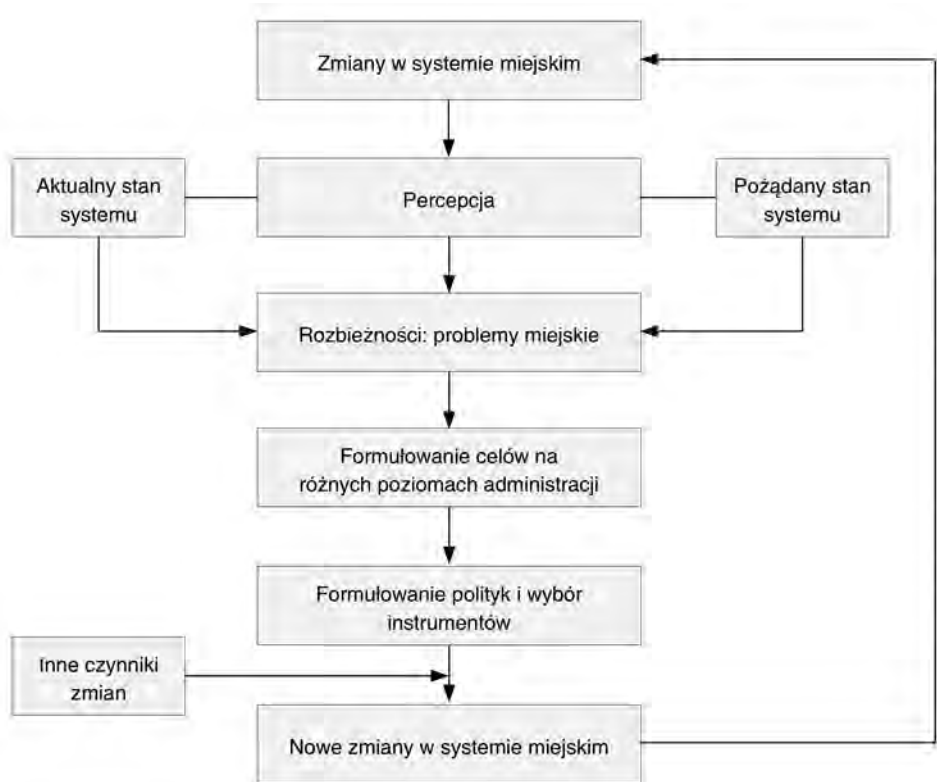
Polityka jest procesem ciągłej adaptacji do zachodzących zmian. Polityka miejska, tak jak szereg innych polityk publicznych, stanowi element tego, co określa się mianem agendy politycznej. Jest to ogólny zbiór tego, co w określony sposób stało się przedmiotem zainteresowania lub działania władz publicznych. Jednym z podstawowych pytań, jakie stawiają sobie nauki polityczne, jest pytanie o to, w jaki sposób określone kwestie (problemy) stają się częścią agendy, a także w jaki sposób, będąc już jej częścią, ewoluują. Wyróżnić tu możemy – ogólnie rzecz biorąc – trzy modele procesu polityczno-decyzyjnego: (1) model doskonale racjonalny, (2) model o ograniczonej racjonalności, (3) model racjonalizacji.

Doskonale racjonalny model procesu politycznego, wywodzący się z oświeceniowej tradycji filozoficznej, zakłada, że zidentyfikowanie w otoczeniu społeczno-ekonomicznym pewnych zjawisk, które uznawane są za niepożądane, prowadzi do sformułowania odpowiedzi na nie w formie określonego działania politycznego. Tak jak w doskonale racjonalnym modelu ekonomii producenci dążą do maksymalizacji zysku, a konsumenci do maksymalizacji użyteczności, tak w doskonale racjonalnym modelu procesu politycznego decydenci dążą do największych korzyści społecznych. Model ten zakłada, że dostępne są odpowiednie informacje niezbędne do dokonywania świadomych wyborów i że decydenci, dysponując tymi informacjami, skłonni są opierać na nich swoje działania. Decyzje podejmowane są z wykorzystaniem metod analitycznych, a rzeczywistość ujmowana jest w sposób systemowy (ryc. 1).

Model o ograniczonej racjonalności zakłada, że decydenci starają się zachowywać w sposób racjonalny, jednakże na skutek wpływu różnego rodzaju czynników (na przykład ograniczonych informacji, kompetencji lub możliwości podejmowania decyzji) ich zdolność do racjonalnego działania może być ograniczona. Decyzje są bardziej rezultatem procesu niż systemowej analizy, choć ta ostatnia może być także wykorzystywana. Zdarzenia z przeszłości mogą wpływać na procesy decyzyjne, stwarzając sytuację zależności od ścieżki (*path dependency*) lub dając możliwość wykreowania nowej ścieżki rozwoju (*path creation*).

Istnieje wiele prób konceptualizacji procesu polityczno-decyzyjnego bazujących na modelu o ograniczonej racjonalności. Przykładem tego jest koncepcja Cobba i Eldera (1972), w której dokonuje się rozróżnienia między agendą systemową (*systemic agenda*) i agendą instytucjonalną (*institutional agenda*). Agenda systemowa ma charakter szerszy, znajdują się na niej wszystkie kwestie, które z określonych powodów zostały uznane za problemy istotne dla ogółu. Agenda instytucjonalna jest węższa, trafiają do niej tylko te zagadnienia, które zostały uznane za istotne przez podmioty dysponujące odpowiednią siłą sprawczą. Inaczej niż w modelu doskonale racjonalnym kwestie uznane za istotne przez decydentów niekoniecznie muszą pokrywać się z kwestiami o największym znaczeniu ogólnospołecznym.

W koncepcji *multiple streams analysis* Kingdona, znanej także jako *garbage can model* (Kingdon, 1984), wyróżnia się trzy strumienie: (1) strumień problemów (*problem stream*), który obejmuje działania związane z próbami uczynienia określonych kwestii przedmiotem zainteresowania decydentów, (2) strumień polityk (*policy stream*) – to działania związane z formułowaniem alternatywnych opcji polityk, (3) strumień polityki (*politics stream*) – obejmuje dynamikę sfery politycznej



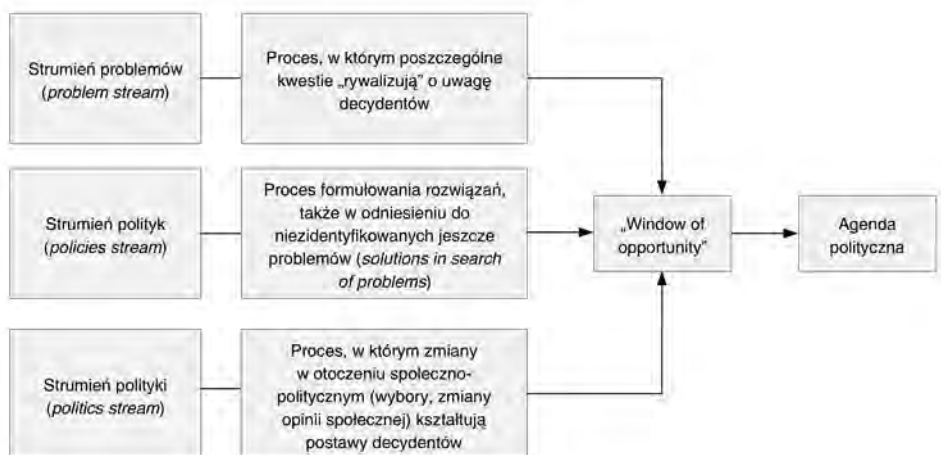
Ryc. 1. Schemat polityki miejskiej w ujęciu modelu doskonale racjonalnego

Źródło: Berg i in. (1982).

(wybory, zmiany nastrojów społecznych), które wpływają na skłonność decydentów do podejmowania określonych decyzji (ryc. 2). Strumienie te funkcjonują co do zasady niezależnie od siebie. Według Kingdona nie musi być zachowana sekwencja, w której najpierw identyfikowany jest problem, a następnie formułowane jest rozwiązanie. Może mieć miejsce także sytuacja, w której dla już istniejących rozwiązań (polityk) poszukuje się możliwości zastosowania (*solutions in search of problems*). Przynajmniej w dwóch z trzech wymienionych strumieni zaistnieć muszą korzystne uwarunkowania, aby otworzyło się *window of opportunity*, to jest pole dla nowego działania politycznego, względnie zmiany politycznej.

Koncepcja *advocacy coalition framework* (Sabatier, Jenkins-Smith, 1993) jest próbą opisanego procesu kształtowania się polityk, w którym występuje wiele zaangażowanych podmiotów i szczebli władzy, decyzje podejmowane są mimo wysokiego poziomu niepewności na różne sposoby, zarówno przy szerokiej debacie publicznej, jak i w sposób bardziej techniczny. Sabatier i Jenkins-Smith przekonują, że w tworzeniu polityk publicznych istotną rolę odgrywają koalicje, w których skład wchodzi osoby pełniące różne funkcje społeczne (politycy, urzędnicy, działacze społeczni, naukowcy), lecz podzielające pewien zbiór przekonań (*beliefs*) i podejmujące wspólnie skoordynowane działania o charakterze politycznym, aby przekonania te wcielić w życie. W obronie własnego zbioru przekonań dana koalicja jest w stanie pomniejszać znaczenie lub zupełnie nawet ignorować dane empiryczne, które są niezgodne z tymi przekonaniami. Skłonność do modyfikacji przekonań zależy od tego, jak mocno są ugruntowane. Przekonania o fundamentalnym charakterze także mogą ulegać zmianie, lecz w długim okresie.

Peter Hall natomiast w swoim klasycznym studium dotyczącym wielkich projektów planistycznych (Hall, 1982) proponuje teorię opierającą się na następujących założeniach: decyzje podejmowane są wskutek złożonych procesów interakcji między podmiotami (*actors*). Wszyscy oni uważają się za racjonalnych



Ryc. 2. Schemat koncepcji *multiple streams analysis* Kingdona

Źródło: opracowanie własne.

i starają się postępować racjonalnie przez większość czasu, jednakże ich wyobrażenia o racjonalności różnią się. Mają różne cele i różne sposoby osiągania tych celów. Niektórzy z nich, a w szczególności osoby zawodowo związane z realizacją polityk publicznych, których Hall nazywa biurokratami (*bureaucrats*), są przyzwyczajeni do racjonalnego sposobu działania i dążą do tej metody podejmowania decyzji. Inni, zwłaszcza politycy, działają w sposób bardziej intuicyjny, starając się dostosować do okoliczności. Zdolność do wywierania wpływu na procesy decyzyjne przez poszczególne podmioty może wywodzić się z różnych źródeł, a przede wszystkim z ich formalnej pozycji, reputacji, zdolności negocjacyjnych czy też rozeznania sytuacji. Według Halla trzy najistotniejsze grupy podmiotów w procesie kształtowania polityk publicznych to: społeczność (*community*), politycy (*politicians*) oraz wspomniani już biurokraci. Pod pojęciem społeczności Hall rozumie grupy osób lub nawet zaangażowane jednostki dążące do uczynienia określonych kwestii elementem agendy publicznej. W zależności od charakteru danej grupy, cech społeczno-ekonomicznych jej członków, a także okoliczności poszczególne grupy dążyć będą do różnych, niekiedy przeciwstawnych celów. Politycy to w rozumieniu Halla osoby, których pozycja zależy od wyniku wyborów, dlatego w swoich działaniach dążą do maksymalizacji liczby głosów. Preferują działania, których koszty rozkładają się na możliwie dużą liczbę osób, korzyści natomiast odczuwalne są zwłaszcza dla relatywnie niewielkiej, możliwej do zidentyfikowania grupy. Szczególne znaczenie Hall przypisuje ostatniej z grup, czyli biurokratom. Podczas gdy każdy z podmiotów zaangażowanych w proces tworzenia polityki może w zależności od sytuacji dążyć do zmiany lub zachowania *status quo*, biurokraci, których zawodowy los związany jest z realizacją konkretnych polityk, wykazują najsilniejszą tendencję zachowawczą. Tę postawę Hall opisuje następująco:

Niewiele [organizacji biurokratycznych] wykazuje jakiegokolwiek zainteresowanie przeddefiniowaniem problemów, z którymi mają się mierzyć w taki sposób, który mógłby podać w wątpliwość ich własną egzystencję. Większość takich organizacji ma zdefiniowane procedury, które prowadzą do inercji, zarówno w odniesieniu do definicji problemów, jak i zakresu alternatywnych odpowiedzi (Hall, 1982: 243).

Ostatni z modeli procesu politycznego to model racjonalizacji, czyli taki, w którym nie istnieją zewnętrzne kryteria racjonalności, wedle których ocenia się podejmowane decyzje, względnie kryteria te definiowane są w zależności od sytuacji. W modelu tym nie ma miejsca na systemową analizę lub analiza taka może być wykorzystana jedynie jako narzędzie do uzasadnienia decyzji, to jest w celu racjonalizacji. Jak stwierdza Flyvbjerg, „władza zajmuje się raczej definiowaniem rzeczywistości niż odkrywaniem, jaka «naprawdę» jest rzeczywistość” (Flyvbjerg, 1998: 227). Flyvbjerg, który jest jednym z najbardziej znanych zwolenników tezy, że proces polityczny opiera się na racjonalizacji, swoje poglądy podsumowuje w dziesięciu twierdzeniach: (1) władza definiuje rzeczywistość, (2) racjonalność jest zależna od kontekstu, kontekstem racjonalności jest władza, która rozmywa

granice między racjonalnością a racjonalizacją, (3) racjonalizacja prezentowana jako racjonalność jest kluczową strategią sprawowania władzy, (4) im więcej władzy, tym mniej racjonalności, (5) stabilne relacje władzy są bardziej typowe w polityce, administracji i planowaniu niż relacje antagonistyczne, (6) relacje władzy są w sposób ciągły produkowane i reprodukowane, (7) racjonalność władzy jest mocniej ugruntowana historycznie niż władza racjonalności, (8) w otwartej konfrontacji racjonalność ulega władzy, (9) relacje między racjonalnością a władzą są bardziej charakterystyczne dla relacji stabilnych niż antagonistycznych, (10) władza racjonalności osadzona jest raczej w stabilnych relacjach władzy niż w relacjach antagonistycznych. Interesujące w prowokacyjnej pod pewnymi względami analizie Flyvbjerga jest zwłaszcza to, że swoje tezy formułuje on w odniesieniu do kontekstu o ugruntowanej tradycji demokratycznej, a nie takiego, w którym praktyki demokratyczne dopiero się kształtują.

Reasumując, istnieje wiele prób opisanego tego, w jaki sposób procesy polityczne funkcjonują w zmieniającym się otoczeniu społeczno-ekonomicznym. Niektóre z koncepcji większą wagę przywiązują do racjonalności, analiz systemowych i prób maksymalizacji dobra ogółu. W innych z kolei proces polityczny jest raczej formą negocjacji między wpływowymi podmiotami, które oprócz identyfikowania problemów mogą także same decydować o tym, co jest uznane za problem, a co nie. Programy miejskie wyływają – generalnie rzecz biorąc – z tradycji racjonalnej, tak jak cała szeroko rozumiana sfera planowania przestrzennego. W pierwotnym zamyśle miały one być formą „ulepszania” przestrzeni miejskiej opierającą się na empirycznie ugruntowanej analizie służącej zidentyfikowaniu istotnych problemów. Współcześnie jednak ten pierwotny cel jest weryfikowany w obliczu zmieniających się uwarunkowań społeczno-ekonomicznych.

3. Geneza programów miejskich w Niemczech

3.1. Początki niemieckiego systemu planistycznego

Za pierwszą formę polityki wobec miast w Niemczech można uznać regulacje dotyczące zasad użytkowania gruntów. Niemcy często postrzegane są jako kraj, który odegrał w tej dziedzinie rolę lidera, wyznaczając standardy postępowania, które później stawały się punktem odniesienia dla innych (Sutcliffe, 1981). Pierwsze regulacje planistyczne na ziemiach niemieckich, stanowiących wówczas konglomerat państw i państewek, wprowadzone zostały jeszcze w okresie przedindustrialnym. W związku z rozbiciem terytorialnym charakter regulacji różnił się w poszczególnych państwach lub nawet miastach (Ladd, 1990). Stąd też w odniesieniu do tego okresu bardziej właściwe jest opisywanie sytuacji w każdym z krajów z osobna niż w odniesieniu do struktur politycznych, takich jak na przykład Związek Niemiecki.

W przypadku Prus krokiem przełomowym w rozwoju regulacji planistycznych było uznanie przez absolutystyczne władze prawa do prywatnej własności gruntów w miastach na mocy ustawy *Allgemeines Landrecht* (1794). Wcześniej grunty w obrębie miast, zgodnie z zasadami wywodzącymi się jeszcze ze średniowiecza, stanowiły własność wspólną i były przekazywane indywidualnym użytkownikom jedynie w dzierżawę. Na mocy wprowadzonych przepisów państwu zastrzeżono prawo do wywłaszczenia, jednakże tylko w zakresie ograniczonym do terenów na potrzeby dróg (*Fluchtlinien*). Powołana została także administracja planistyczno-budowlana (*Baudeputation*).

Z uprawnień planistycznych w okresie przedindustrialnym w praktyce rzadko korzystano, gdyż w pierwszej połowie XIX wieku rozbudowa miast dokonywała się w ograniczonym zakresie. Wzrastała wprawdzie liczba ludności, lecz barierą dla powstawania nowej zabudowy był między innymi funkcjonujący wciąż na terenach wiejskich ustrój własności wspólnej. Ponadto w wielu miastach istniały jeszcze fortyfikacje, które w coraz mniejszym stopniu spełniały funkcję obronną, a coraz bardziej postrzegane były jako bariera.

Istniejące już w podstawowym zakresie regulacje planistyczne okazały się jednak istotne, gdy rozbudowa miast nabrała tempa w okresie korzystnej koniunktury, który w niemieckim kręgu językowym zwykło się określać mianem *Grün-derzeit*. Choć trudno tu wskazać jednoznaczną cezurę czasową, przyjmuje się, że

okres ten trwał mniej więcej od lat 40. do lat 70. XIX stulecia¹. Dzielnice wybudowane w okresie *Gründerzeit* do dziś znane są w Niemczech jako *Gründerzeitviertel*. W 1875 roku Berlin przekroczył już milion mieszkańców, Hamburg i Wrocław liczyły ponad 200 tys. mieszkańców, a Drezno i Monachium zbliżały się do tej granicy. W 1871 roku 36% ludności nowo utworzonego Cesarstwa Niemieckiego żyło w miastach, natomiast w 1910 roku odsetek ten sięgnął już 60% (Hohorst i in., 1975). Urbanizacja miała na ziemiach niemieckich żywiłowy charakter między innymi dlatego, że dokonywała się już w okresie powszechnego stosowania maszyny parowej, dzięki czemu możliwa była budowa dużych fabryk, a także rozwój kolei. W Wielkiej Brytanii, gdzie rewolucja przemysłowa dokonała się wcześniej niż w Niemczech, częstym zjawiskiem było powstawanie manufaktur z dala od miast, gdzie dostępna była tania energia wodna (Sutcliffe, 1981).

Na mocy uchwalonej w 1874 roku pruskiej ustawy *Enteignungsgesetz* zmieniono zasady wywłaszczeń gruntów, rozszerzając uprawnienia sektora publicznego. Nadal jednak przepisy dotyczące wywłaszczeń miejskich wzorowane były na rozwiązaniach, jakie stosowano w przypadku gruntów kolejowych. Ograniczało to zakres planowania w zasadzie tylko do kwestii organizacji ruchu. Dopiero po uchwaleniu ustawy *Fluchtliniengesetz* (1875) gminy zostały uprawnione do wywłaszczeń w szerszym zakresie. Ponadto ciężar kosztów budowy infrastruktury przeniesiony został na właścicieli gruntów. Następstwem tej decyzji było powstawanie zabudowy odznaczającej się maksymalnym zagęszczeniem i ograniczeniem do minimum przestrzeni publicznej. Zabudowę tę zwykle się określał ukutym przez ówczesnych krytyków pejoratywnym mianem *Mietskasernen*, czyli „koszary czynszowe”.

Przez wiele lat wprowadzane w Niemczech regulacje planistyczne ograniczały się do tej sfery, która nie wpływała istotnie na interesy zamożnych posiadaczy gruntów. Regulacje dotyczące wytyczania sieci ulicznej uznawane były z punktu widzenia tej grupy interesu za korzystne. Opór napotykały natomiast przepisy ingerujące w zakres własności prywatnej, na przykład przez różnicowanie dopuszczalnej wysokości zabudowy w zależności od strefy, tak zwane *Staffelbauordnung*. Pierwsze przepisy tego rodzaju uchwalono we Frankfurcie dopiero w 1891 roku (Sutcliffe, 1981).

Przez długi czas bez odzewu pozostawały także inicjatywy na rzecz społeczno-budownictwa mieszkaniowego. Organizacje *pro publico bono*, takie jak *Verein für Sozialpolitik* czy *Verein für öffentliche Gesundheitspflege*, podejmowały próby uczynienia tego tematu elementem agendy politycznej (Sutcliffe, 1981). Choć warunki mieszkaniowe ludności, szczególnie robotników, były wówczas jednym z najbardziej naglących problemów miejskich, wprowadzenie takiej polityki musiałoby się wiązać z redystrybucją dochodów. Ówczesny klimat społeczno-polityczny nie tylko w Niemczech, lecz także w innych krajach Europy Zachodniej, był – oględnie mówiąc – mało sprzyjający temu rodzajowi projektów. Opisując sytuację

¹ Pojęcie *Gründerzeit* wywodzi się od słowa *Gründer* oznaczającego przedsiębiorcę uruchamiającego nową działalność gospodarczą. W realiach ówczesnej epoki terminu tego używano także w kontekście pejoratywnym dla określenia przedsiębiorców nastawionych na osiągnięcie łatwego zysku, również w działalności budowlanej, bez ponoszenia wysokich kosztów.

w Holandii, Stouten przywołuje raport Królewskiego Towarzystwa Inżynierów, w którym wskazuje się jako potencjalne zagrożenie choroby w dzielnicach robotniczych, które mogłyby rozprzestrzenić się również w miejsca zamieszkałe przez „ludzi cywilizowanych” (Stouten, 2010: 63). Do I wojny światowej społeczne budownictwo mieszkaniowe pozostało w Niemczech niemal wyłączną domeną filantropii².

W 1871 roku proklamowano powstanie Cesarstwa Niemieckiego, jednak państwa, które weszły w jego skład, zachowały daleko idącą autonomię jako kraje związkowe. Choć Prusy odgrywały w ramach cesarstwa rolę wiodącą, istotne regulacje powstawały niekiedy wcześniej w innych krajach związkowych. Przykładowo Badenia i Wirtembergia przyjęły ustawy o charakterze podobnym do pruskiej *Fluchtliniengesetz* o kilka lat wcześniej (odpowiednio w 1868 i 1872 roku). Większość krajów związkowych natomiast uchwaliła stosowne regulacje do końca lat 80. XIX stulecia (Berger-Thimme, 1976). Warto także wspomnieć o istotnej w wielu przypadkach roli inicjatyw lokalnych. W Saksonii Drezno stało się w 1878 roku pierwszym niemieckim miastem, w którym wyznaczone zostały granice terenów lokalizacji zabudowy przemysłowej (Delitz, 2007). Kwestia ta była o tyle istotna, że proces industrializacji prowadził do powstawania uciążliwych dla otoczenia fabryk niejednokrotnie w bezpośrednim sąsiedztwie zabudowy mieszkaniowej. Przeszkodą w uchwaleniu planów wyłączających określone rodzaje użytkowania był przez wiele lat wspomniany już opór właścicieli gruntów. Natomiast w 1900 roku parlament Saksonii przyjął ustawę *Allgemeines Baugesetz*, którą uważa się za pierwszy w Cesarstwie Niemieckim akt prawny regulujący w sposób kompleksowy problematykę rozbudowy miast (Albers, 1975).

W drugiej połowie XIX wieku w Niemczech weszło do powszechnego obiegu pojęcie *Städtebau*. Początkowo rozumiane było ono jako działalność twórcza, pewnego rodzaju rozwinięcie architektury na sferę projektowania miast. Stało się tak między innymi dzięki pracy Camillo Sitte *Der Städtebau nach seinen künstlerischen Grundsätzen* z 1889 roku. W 1904 roku Sitte wraz z Theodorem Goecke zainicjowali wydawanie czasopisma „Der Städtebau”, pierwszego na świecie periodyku poświęconego w całości problematyce planowania miast. Z czasem jednak znaczenie tego pojęcia przesunęło się w kierunku działalności o charakterze polityczno-planistycznym. Na początku XX wieku międzynarodowe oddziaływanie niemieckich idei planistycznych było tak silne, że pojęcie *Städtebau* zostało zapożyczone do języka angielskiego jako *town planning* (Sutcliffe, 1981).

Komentując sytuację w Niemczech na przełomie XIX i XX wieku, Sutcliffe stwierdza, że „niebywały rozwój publicznej kontroli nad procesem rozwoju miast zapoczątkowany w latach 70. XIX wieku dokonał się w atmosferze politycznej, która generalnie sprzyjała swobodnemu korzystaniu z własności prywatnej” (Sutcliffe, 1981: 35). Ten paradoks uzasadnić można tym, że niebagatelny wpływ

² Przykładem budownictwa filantropijnego są Meyer'sche Häuser w Lipsku, który pod koniec XIX wieku był jednym z najszybciej rosnących miast niemieckich. Fundacja założona przez Herrmanna Juliusa Meyera, bazująca na majątku pozostawionym przez jego ojca, wydawcę Josepha Meyera, w latach 1888–1908 wybudowała w czterech lokalizacjach około 2,5 tys. mieszkań niskoczynszowych. Fundacja przetrwała także okres NRD i do dziś zajmuje się wynajmem mieszkań.

na sfery niemieckich elit tamtego okresu wywierały brytyjskie idee filozofii liberalnej. Z drugiej strony istniały silne tradycje państwa o ustroju absolutystycznym. Ostatecznie u schyłku XIX wieku ukształtował się w Niemczech reżim polityki przestrzennej, który określić można mianem *power of the wealth moderated by the state* (Sutcliffe, 1981: 35).

Choć idea, że historyczne układy urbanistyczne stanowią warty zachowania walor, upowszechniła się dopiero po II wojnie światowej, to w podejściu do starej zabudowy w Niemczech już we wcześniejszym okresie uwidaczniał się pewnego rodzaju sentymentalizm. Właściciele budynków w starych częściach miast byli często związani z nimi w takim stopniu, że obrót nieruchomościami właściwie nie występował. Już w okresie międzywojennym w niektórych miastach, na przykład w Heidelbergu, rozwijała się turystyka związana z historycznymi układami zabudowy (Fehl, 1995).

W okresie Republiki Weimarskiej (1918–1933) Niemcy zmagaly się z reparaściami nałożonymi po I wojnie światowej. Jednym ze skutków było zubożenie części ludności miejskiej, w którego obliczu istotnej wagi nabrała kwestia społecznego budownictwa mieszkaniowego. Nie powstała jednak żadna ogólnokrajowa polityka, istniały za to inicjatywy lokalne, takie jak program *Neue Frankfurt*. Także w innych miastach, między innymi w Lipsku, którego liczba mieszkańców wzrosła ze 120 tys. w 1875 roku do 710 tys. w 1925 roku, podejmowano lokalne inicjatywy na rzecz budownictwa społecznego (ryc. 3).

W okresie dyktatury nazistowskiej polityka przestrzenna podporządkowana została realizacji ideologicznych celów totalitarnego reżimu. Powstały liczne plany przebudowy miast, z których niewiele zostało zrealizowanych. Jednakże planiści, którzy swoje kariery budowali w okresie nazistowskim, pozostali aktywni zawodowo w latach powojennych i wywierali istotny wpływ na kierunek polityki przestrzennej w pierwszych latach istnienia RFN (Gutschow, 2001; Welch Guerra, 2012).



Ryc. 3. Niskoczynszowe budownictwo mieszkaniowe jako przykład rozszerzenia zakresu działalności sektora publicznego (fot. A. Radzimski)

L: Przykład filantropijnego budownictwa z przełomu XIX i XX wieku (Meyer'sche Häuser, Lipsk).

P: Przykład budownictwa komunalnego okresu międzywojennego (Siedlung Rundling, Lipsk).

3.2. Powojenny spór o politykę przestrzenną

W pierwszych latach po II wojnie światowej priorytetem polityki nowo powstałej Republiki Federalnej Niemiec stała się odbudowa miast zniszczonych w trakcie działań wojennych. W odpowiedzi na nękaący ludność problem głodu mieszkaniowego państwo uruchomiło programy budowlane na bezprecedensową skalę. Tylko na podstawie drugiej ustawy mieszkaniowej (*II. Wohnungsbaugesetz*) powstało w RFN ponad pięć milionów mieszkań (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung [BBR], 2000).

Niezależnie jednak od rozwiązywania bieżących problemów otwartą kwestią pozostawało, jaki kierunek obierze długofalowa polityka przestrzenna nowego państwa. Ani uchwalona w 1960 roku federalna ustawa budowlana (*Bundesbaugesetz*), ani też ustawa o porządku przestrzennym (*Raumordnungsgesetz*) z 1965 roku nie odnosiły się wprost do kwestii miejskich. Koncentrowano się natomiast na stworzeniu mechanizmów pozwalających nadać pewne ramy dynamicznej i narastającej ekspansji przestrzennej miast (BBR, 2000). Po części wynikało to z tego, że w kręgach polityczno-planistycznych istotne wpływy miała opcja, którą można by określić ogólnie mianem „antymiejskiej”. Idee antymiejskie w wersji umiarkowanej cieszyły się popularnością w Niemczech już w okresie międzywojennym. Świadczą o tym chociażby inicjatywy, które przynajmniej w dość ogólnym zarysie nawiązywały do idei miast-ogrodów Ebenezera Howarda (np. Gartenstadt Hellerau w Dreźnie).

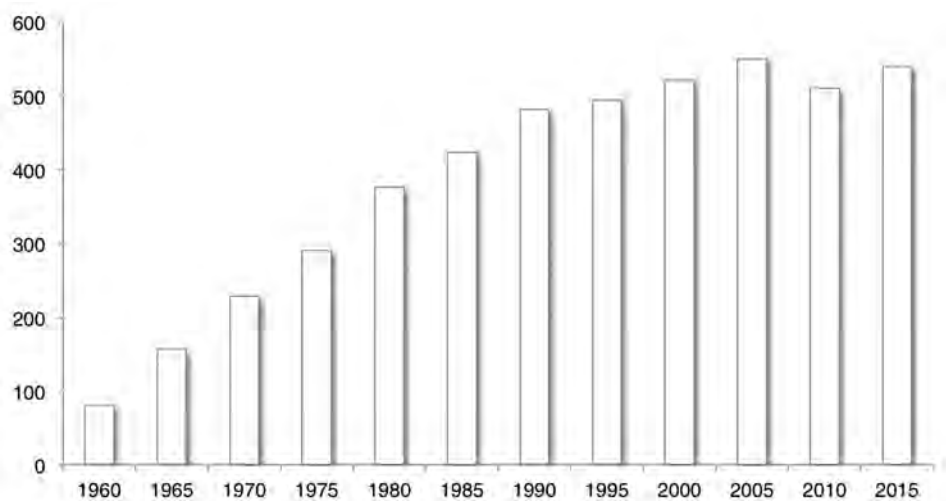
W okresie powojennym antymiejskie nastawienie uległo konsolidacji czy wręcz radykalizacji. Niebagatelną rolę w tym procesie odegrali dawni funkcjonariusze reżimu nazistowskiego niejednokrotnie zajmujący w systemie planistycznym wczesnej RFN wysokie stanowiska. W debacie urbanistycznej padały między innymi argumenty, że tylko własny dom stwarza odpowiednie warunki rozwoju osobowego lub że „stłoczenie” ludzi w miastach uczyni ich bardziej podatnymi na wpływ wschodnich ideologii (Welch Guerra, 2012). Ten ostatni argument, w sytuacji bezpośredniego sąsiedztwa NRD i wojsk sowieckich, mógł akurat wywierać pewną presję psychologiczną.

Choć już od lat 50. pojawiały się sugestie o potrzebie bardziej aktywnego zaangażowania się władz w kwestie miejskie, postulaty te – między innymi ze względu na uwarunkowania przedstawione powyżej – nie od razu trafiły na podatny grunt (Zapf, 1969). W polityce inwestycyjnej uprzywilejowane były obszary wiejskie, co więcej, blokowane były przedsięwzięcia o kluczowym znaczeniu dla miast. W konkretnych przypadkach przyjęta linia polityczna mogła mieć negatywne konsekwencje dla rozwoju całych regionów. Tak było na przykład, gdy rząd Nadrenii Północnej-Westfalii nie wyraził zgody na powstanie nowych fabryk w miejsce likwidowanych kopalń, uzasadniając, że należy doprowadzić do „rozgęszczenia” Zagłębia Ruhry (Welch Guerra, 2012). Z biegiem czasu obóz zwolenników podejścia promiejskiego zaczął jednak zdobywać przewagę w debacie (Harlander, 1999). Niebagatelną rolę odegrało w tym odwoływanie się do rozwiązań obowiązujących w innych krajach. Przywoływano między innymi przykład Stanów Zjednoczonych, gdzie już w latach 60. podjęte zostały działania służące rozwiązywaniu problemów

miejskich. Konkretnym przykładem takich działań było utworzenie w 1965 roku przez prezydenta USA Lyndona B. Johnsona Departamentu ds. Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast (SchorNSTein, 1968).

Okres powojennej wyjątkowo korzystnej koniunktury gospodarczej znany dziś jako *Wirtschaftswunder* wiązał się ze wzrostem konsumpcji do niespotykanego wcześniej poziomu. Było to zjawisko niewątpliwie pozytywne w kontekście społecznym, lecz niosące ze sobą także określone wyzwania w kontekście planistyczno-przestrzennym. Wzrost zamożności społeczeństwa spowodował skokowy wzrost popytu na dobra wcześniej zarezerwowane dla nielicznych, a w szczególności na samochody osobowe oraz domy jednorodzinne (ryc. 4, tab. 1). Przybierająca na sile migracja na przedmieścia uruchomiła spiralę degradacji w dzielnicach śródmiejskich. Im mniej przedstawiciele klasy średniej pozostawało w dzielnicy, tym bardziej prawdopodobne było, że nieliczni pozostali również zdecydują się na zmianę miejsca zamieszkania. Z czasem także polityka mieszkaniowa państwa stawała się mniej ukierunkowana na wspieranie budownictwa na wynajem, a bardziej nastawiona na promowanie budownictwa własnościowego – choć należy tu odnotować, że akurat Niemcy są jednym z nielicznych krajów zachodnich, w którym sektor najmu zawsze traktowany był jako istotny element rynku mieszkaniowego (Voigtländer, 2009).

Proces suburbanizacji wiązał się z pogorszeniem sytuacji finansowej miast, które musiały pokrywać koszty utrzymania rozbudowanej infrastruktury. Z drugiej strony odpływ mieszkańców i przedsiębiorstw wiązał się z utratą wpływów podatkowych przez gminy, których dochody w systemie niemieckim w znacznym stopniu zależne są od podatków lokalnych. W tej sytuacji burmistrzowie miast zaczęli organizować się, aby wspólnie bronić swoich interesów. Kulminacją tego



Ryc. 4. Liczba samochodów osobowych na 1000 mieszkańców w Niemczech w latach 1960–2015

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Kraftfahrt Bundesamt (2017).

Tabela 1. Mieszkania, na których budowę wydano pozwolenie w RFN w latach 1968–1990 (tys.)

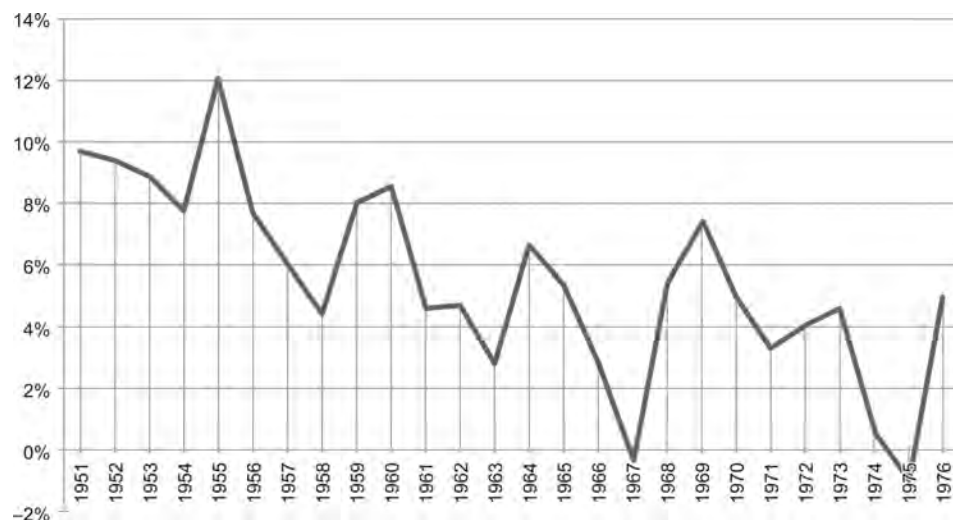
Rodzaj budownictwa	1968	1970	1975	1980	1985	1990
Jednorodzinne	206	234	194	229	132	154
Wielorodzinne	293	338	142	122	89	172

Źródło: Statistisches Bundesamt (2013).

procesu był kongres niemieckiego związku miast (*Deutscher Städtetag*) w 1971 roku w Monachium, który odbył się pod hasłem „Ratujcie nasze miasta teraz!” (*Rettet unsere Städte jetzt!*).

Na początku lat 60. zaczęła przybierać na sile krytyka przyjętego w RFN modelu zarządzania państwem. Wskazywano, że mimo bezprecedensowego tempa wzrostu gospodarczego występują nierówności przestrzenne, jak również niedostatki w zakresie infrastruktury publicznej (Welch Guerra, 2012). W jednym z wydań z 1961 roku opiniotwórczy tygodnik „Der Spiegel” na stronie tytułowej prowokacyjnie określił RFN mianem „kraju niedorozwiniętego” (*Die Bundesrepublik – ein unterentwickeltes Land*). Choć krytyka tego rodzaju nie odnosiła się wyłącznie do kwestii *stricte* miejskich, to jednak zwróciła ona uwagę na potrzebę bardziej aktywnego zaangażowania państwa.

Argumentem, który przeważał szalę na rzecz polityki miejskiej, były jednak nie tyle kwestie planistyczno-przestrzenne, ile ekonomiczne. Model gospodarczy, który legł u podstaw powojennego *Wirtschaftswunder*, z czasem ujawnił także swoje ograniczenia. Koniec lat 60. był już okresem odczuwalnego spowolnienia wzrostu gospodarczego w RFN (ryc. 5), choć bezrobocie pozostawało na niskim poziomie, wynosząc zaledwie 0,7% w 1970 roku. Trudno mówić w tej sytuacji o kryzysie, jaki dotknął w tamtym czasie inne kraje (zwłaszcza Wielką Brytanię),



Ryc. 5. Tempo wzrostu produktu krajowego brutto RFN w latach 1951–1976

Źródło: opracowanie własne na podstawie Institut für Wachstumsstudien (2005).

jednakże wystarczyło to do pewnego przesunięcia nastrojów społecznych. Jak się później okazało, zmiany te miały też pewne konsekwencje polityczne.

Impulsem katalizującym bieg spraw okazały się wybory do Bundestagu w 1969 roku. Po raz kolejny największą liczbę głosów uzyskał w nich sojusz partii chadeczkich CDU/CSU, tak jak działo się to nieprzerwanie w każdych wyborach parlamentarnych od powstania RFN w 1949 roku³. Drugie miejsce z niewielką stratą zajęła jednak partia socjaldemokratyczna SPD, która po wyborach utworzyła koalicję rządową z liberałami (FDP). Elementem agendy politycznej nowej koalicji stała się korekta przyjętej przez poprzednie rządy doktryny ordoliberalizmu. Nowy program polityczny, inspirowany koncepcją keynesizmu, zakładał aktywną rolę państwa w pobudzaniu inwestycji. W tej sytuacji gospodarczej, społecznej i politycznej po raz pierwszy w okresie powojennym wytworzył się odpowiedni kontekst dla włączenia polityki wobec miast również do agendy rządu federalnego.

3.3. Powstanie polityki wsparcia rozwoju miast

W atmosferze ogólnie sprzyjającej interwencjonizmowi gospodarczemu doszło do uchwalenia w 1971 roku ustawy o wsparciu rozwoju miast (*Städtebauförderungsgesetz*). Inicjatywa ta została przyjęta jako część pakietu koniunkturalnego, który pobudzając inwestycje w miastach, miał przyczynić się przede wszystkim do zwiększenia obrotów sektora budowlanego traktowanego jako kluczowy dla gospodarki. Niezależnie jednak od tego nowa ustawa przyniosła także istotne zmiany w sferze planistyczno-przestrzennej (Couch i in., 2011).

Ustawa o wsparciu rozwoju miast uregulowała kwestie związane z tworzeniem obszarów sanacji (*Sanierungsgebiete*) oraz obszarów realizacji dużych, skoordynowanych przedsięwzięć urbanistycznych, tak zwanych obszarów zagospodarowania (*Entwicklungsgebiet*). Sama idea obszaru sanacji nie była bynajmniej nowa. Pierwszy udokumentowany przykład wykorzystania tego instrumentu jako formy skoordynowanych działań i inwestycji służących odnowie konkretnego obszaru, znajduje się w ogólnym planie zabudowy Kolonii z 1923 roku (Albers, 1994). Po II wojnie światowej w miastach niemieckich częstą praktyką było wyznaczanie obszarów sanacji i powoływanie pełnomocników sanacji (*Sanierungsträger*) odpowiedzialnych za organizację i koordynację tego procesu. Kierunek, w którym przebiegał proces sanacji, był jednak w wielu przypadkach uważany za nie do końca pożądaną.

Począwszy od lat 50. aż do połowy lat 70. dominującym modelem sanacji w RFN był tak zwany model *Flächensanierung* (BBR, 2000) określane także, w nawiązaniu do modelu masowej produkcji, mianem „fordystycznej odnowy miast” (Schmitt, Schrötelers-von Brandt, 2016). Procedura ta z reguły przebiegała według następującego schematu: na wyznaczonych obszarach ustanawiano pełnomocników sanacji, którymi były najczęściej działające w imieniu gminy przedsiębiorstwa

³ Unia Chrześcijańsko-Demokratyczna (CDU) zwyczajowo tworzy stałą koalicję z działającą w Bawarii Unią Chrześcijańsko-Społeczną (CSU). Obydwie partie zwykło się w Niemczech określać mianem *Unionsparteien*.

mieszkańcowskiej użyteczności publicznej. Podmioty te wykupywały stare budynki, po przeniesieniu mieszkańców do nowych mieszkań na peryferiach miasta wyburzały je i wznosiły w ich miejsce nową zabudowę (Häußermann i in., 2008). Jak zauważają Couch i in. (2011), mimo odmiennej podbudowy ideologicznej praktyki urbanistyczne stosowane w tamtym okresie w RFN i NRD były w istocie dość podobne do siebie.

Choć w teorii „fordystyczna odnowa miast” miała przynosić korzyści wszystkim, w praktyce implementacja tej koncepcji napotykała na szereg trudności. Problematyczne i niejednokrotnie po prostu niemożliwe okazywało się zwłaszcza zagwarantowanie przesiedlanym mieszkańcom mieszkań o odpowiednim standardzie (Häußermann i in., 2008). Poza tym kontrowersje wzbudzało wyburzenie *en gros* historycznej zabudowy i zastępowanie jej nową zabudową o charakterze modernistycznym, niekoniecznie wpisującym się w otoczenie⁴.

Przyjęcie ustawy o wsparciu rozwoju miast miało nadać procesom sanacji bardziej stabilne i społecznie odpowiedzialne ramy. Do obiegu prawnego wprowadzono kategorię szczególnych przepisów urbanistycznych (*besonderes Städtebaurecht*). W przeciwieństwie do zawartych w federalnej ustawie budowlanej z 1960 roku ogólnych przepisów urbanistycznych (*allgemeines Städtebaurecht*), odnoszących się do zasad tworzenia planów zabudowy, przepisy te stworzyły ramy prawne realizacji przedsięwzięć, które wymagały szczególnej formy koordynacji. Szczególne przepisy urbanistyczne były formą nadzwyczajnego reżimu planistycznego. Taki reżim gmina mogła wprowadzić na wyznaczonych na podstawie przepisów ustawy obszarach sanacji lub obszarach zagospodarowania. Dodatkowe prerogatywy gminy mogły w tej sytuacji obejmować między innymi prawo pierwokupu czy też ograniczenia w obrocie nieruchomościami. Proces sanacji mógł być prowadzony według procedury uproszczonej (*vereinfachtes Verfahren*) lub procedury z wykorzystaniem szczególnych przepisów sanacyjnych (*Verfahren unter Anwendung von besonderen sanierungsrechtlichen Vorschriften*), zwanej też „klasyczną”. Postępowanie uproszczone dawało władzom lokalnym między innymi takie uprawnienia, jak prawo pierwokupu nieruchomości położonych na obszarze sanacji, w szczególnych przypadkach prawo wywłaszczenia, ograniczenie wydawania pozwoleń na budowę, prawo podziału, sprzedaży i obciążania nieruchomości oraz ograniczenia dotyczące umów najmu. Ograniczenia te podlegały wpisowi do księgi wieczystej (*Sanierungsvermerk*). W postępowaniu klasycznym władze lokalne zyskiwały ponadto dodatkowe uprawnienia. Po zakończeniu procesu sanacji od właścicieli nieruchomości mogła być pobrana opłata stanowiąca ekwiwalent wzrostu wartości spowodowanego działaniami sanacyjnymi (BBR, 2000).

Z czasem legitymizacja modelu fordystycznego osłabła, upowszechniło się natomiast nowe podejście określane jako zachowawcza odnowa miast (*behutsame*

⁴ Tony Judt, autor znanej syntezy dziejów Europy w okresie powojennym, sformułował następującą, zapewne nieco przerysowaną, ocenę przebudowy miast w duchu modernistycznym: „[je]j brzydota zdaje się być niemal czymś zaplanowanym, rezultatem starannego projektu [...]. Dlaczego europejscy politycy i planiści w okresie powojennym popełnili tak wiele błędów, pozostaje niejasne, nawet jeśli założymy, że doświadczenie dwóch wojen i długotrwałego kryzysu ekonomicznego skłaniało do poszukiwania czegokolwiek nowego i niezwiązanego z przeszłością” (Judt, 2010: 386–387).

Stadterneuerung). Jako wartość nadrzędną podejście to zakłada zachowanie historycznych układów urbanistycznych w procesie tworzenia nowej jakości środowiska miejskiego. Implementacja nowego podejścia w praktyce niejednokrotnie wymagała, zwłaszcza w początkowym okresie, przeciwstawienia się ugruntowanym strukturom na szczeblu lokalnym. Struktury te przywykły do funkcjonowania w ramach poprzedniego modelu i nie przejawiały skłonności do adaptacji. W jednym z opracowań mechanizm ten opisany został następująco:

Na obszarach, na których nabyli już oni [pełnomocnicy sanacji] własność starych domów, utrzymywali je tylko w takim stanie technicznym, który umożliwiał zamieszkiwanie do przewidywanego momentu wyburzenia, ale nie w taki sposób, aby zachować w długim okresie strukturę zabudowy i strukturę społeczną. Potem w połowie lat 70. „nagle” domy, które od przeszło dziesięciu lat utrzymywane były w minimalnym standardzie, powinny zostać zmodernizowane, zamienione w „quasi-nowe” budynki (Tessin i in., 1983: 32).

W zaistniałej sytuacji nowe podejście do odnowy miast początkowo większe sukcesy odnosiło poza granicami istniejących wcześniej (to jest przed uchwaleniem ustawy o wsparciu rozwoju miast) obszarów sanacji. W latach 80. odnowa miast prowadzona według nowego modelu była już jednak w RFN ugruntowaną praktyką. Niebagatelną rolę odegrały w tym dobre praktyki, takie jak międzynarodowa wystawa budowlana *IBA Stadterneuerung* w berlińskiej dzielnicy Kreuzberg (1977–1987). To modelowe przedsięwzięcie miało pokazać, że możliwa jest odnowa dzielnicy przy zachowaniu jej struktury zarówno urbanistycznej, jak i społecznej. W ramach projektu IBA w Kreuzbergu opracowano także *12 zasad zachowawczej odnowy miast* (*12 Grundsätze der behutsamen Stadterneuerung*) mających stanowić punkt odniesienia dla innych przedsięwzięć tego rodzaju.

Same zmiany w przepisach planistycznych nie przyniosłyby jednak prawdopodobnie większego efektu, gdyby nie wiązała się z nimi konkretna motywacja finansowa. Takową stanowiło wprowadzenie możliwości ubiegania się o dofinansowanie w ramach programu *Projekty Sanacji i Zagospodarowania* (*Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen*). Program ten stanowił pierwszą inicjatywę rządu federalnego w ramach polityki wspierania rozwoju miast.

Welch Guerra uchwalenie ustawy o wsparciu urbanistycznym i zainicjowanie na szczeblu federalnym polityki wsparcia rozwoju miast określa jako „przejście do bardziej kompleksowej formy produkcji przestrzeni, w znacznie większym stopniu mobilizującej zasoby materialne, intelektualne i kulturowe” (Welch Guerra, 2012: 60). W połączeniu z dostępnością wsparcia finansowego ustawa była formą subtelного nacisku ze strony władz federalnych na rzecz podjęcia tej problematyki przez landy i gminy. Finansowe zaangażowanie się władz federalnych w realizację przedsięwzięć urbanistycznych stworzyło drugi co do istotności, obok projektów transportowych, mechanizm aktywnej realizacji polityki przestrzennej.

Opisane powyżej zmiany zbiegły się w czasie z tym, co Tölle określa jako przejście od modelu planowania zamkniętego do modelu planowania otwartego, który

począwszy od lat 70. stał się w Europie Zachodniej dominujący. Model „zamknięty”, zakładający kontrolę decydenta nad procesami przestrzennymi, uważa się za właściwy dla fazy ekspansji miast. Model „otwarty” natomiast, cechujący się inkrementalizmem, jest postrzegany jako bardziej adekwatny w przypadku planowania na obszarach już zurbanizowanych (Tölle, 2010). Konkretnym wyrazem zmiany modelu planowania było zniesienie w 1976 roku wymogu opracowania planu zabudowy (*Bebauungsplan*) dla obszarów objętych szczególnymi przepisami urbanistycznymi (Albers, 1994). W 1987 roku przepisy ustawy o wsparciu rozwoju miast zostały włączone do kodeksu budowlanego (*Baugesetzbuch*), który od tamtej pory w sposób kompleksowy reguluje kwestie związane z planowaniem. Ogólne i szczególne przepisy urbanistyczne stanowią osobne rozdziały tego kodeksu.

3.4. Dylematy federalizmu

Zgodnie z uchwaloną 23 maja 1949 roku Ustawą Zasadniczą (*Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland*) Republika Federalna Niemiec stała się państwem o ustroju federacyjnym. W skład federacji (*Bund*) wchodziły kraje związkowe/*landy* (*Länder*) jako jednostki dysponujące prerogatywami ustawodawczymi na własnym obszarze oraz odrębnymi od federacji budżetami. Proces tworzenia obecnego podziału terytorialnego Niemiec przebiegał stopniowo. W 1952 roku z połączenia trzech istniejących wcześniej landów powstała Badenia-Wirtembergia, natomiast w 1957 roku w granice RFN włączona została mająca wcześniej specjalny status administracyjny Saara. Jednostką o specjalnym statusie, nietraktowaną formalnie jako kraj związkowy, był do 1990 roku Berlin Zachodni. W latach 1957–1990 w ówczesnych granicach RFN istniało 10 krajów związkowych. Na terenie dawnej NRD pięć landów zostało przywróconych jeszcze decyzją parlamentu tego państwa (*Volkskammer*) w lipcu 1990 roku, zastępując obowiązujący od 1952 roku podział na obwody (*Bezirke*). Po zjednoczeniu Niemiec landy te stały się z mocy prawa nowymi krajami związkowymi RFN. Zwyczajowy podział na „stare” i „nowe” landy funkcjonuje do dziś. Szczególny jest przy tym status Berlina, który do upadku NRD był miastem podzielonym na część wschodnią i zachodnią, dlatego nie zalicza się formalnie ani do starych, ani do nowych landów. Podział ten miał także pewne konsekwencje dla realizacji polityki wsparcia rozwoju miast po zjednoczeniu Niemiec, gdyż w przypadku niektórych programów przyznawana była osobna pula funduszy dla wschodniej i zachodniej części Berlina. Obecnie w skład Republiki Federalnej Niemiec wchodzi szesnaście landów (ryc. 6). Trzy spośród nich, czyli Berlin, Brema i Hamburg, określane są zwyczajowo mianem „landów miejskich” (*Stadtstaaten*), pozostałe natomiast nazywane są „landami obszarowymi” (*Flächenländer*).

Ustawa Zasadnicza RFN stanowi, że w relacjach między krajami związkowymi a federacją obowiązuje zasada subsydiarności. Kraje związkowe są domyślnie uprawnione do prowadzenia polityki w tych dziedzinach, które nie zostały *explicite* zastrzeżone dla federacji (art. 30 i 31 Ustawy Zasadniczej RFN). Współdziałając

ze sobą, landy są w stanie wpłynąć na przyjęcie określonego kierunku polityki przez rząd federalny. Jeszcze w 1948 roku, przed formalnym ukonstytuowaniem się RFN, ministrowie odbudowy z prowizorycznych krajów związkowych w amerykańskiej i brytyjskiej strefie okupacyjnej powołali wspólną komisję ds. budownictwa, mieszkalnictwa i osadnictwa (Walter, 2001). Instytucja ta funkcjonuje do dziś, powstały także podobne komisje tematyczne koordynujące działalność landów w innych dziedzinach. Istotne z punktu widzenia idei federalizmu jest



Ryc. 6. Kraje związkowe Republiki Federalnej Niemiec

Źródło: opracowanie własne.

też to, że kraje związkowe konstytuują izbę wyższą parlamentu RFN, czyli Bundesrat. Każdy z landów ma w tej izbie od trzech do sześciu przedstawicieli, którymi zgodnie z ogólnie przyjętą zasadą są reprezentanci partii tworzących w danym kraju związkowym koalicję rządzącą. W różnych sytuacjach landy wielokrotnie, również w kwestii polityki wsparcia rozwoju miast, dawały wyraz dążeniu do zachowania i umocnienia swojej podmiotowości.

Nie oznacza to jednak, że federacja pozbawiona jest w kwestiach rozwoju lokalnego jakichkolwiek uprawnień. W sensie ogólnym przesłankę do działania daje artykuł 72 Ustawy Zasadniczej mówiący o tym, że zarówno federacja, jak i kraje związkowe zobowiązane są dążyć do zapewnienia na obszarze całego państwa równoważnych warunków życiowych (*gleichwertige Lebensverhältnisse*). Jest to jedna z podstawowych zasad, na których opiera się ustrój RFN. Można spotkać się także z tłumaczeniem „jednakowe warunki życiowe” (por. Konstytucje państw Unii Europejskiej, 2011), wydaje się jednak, że „równoważne” jest w tym kontekście bardziej adekwatnym pojęciem. W aktualnym brzmieniu zwrot „równoważne warunki życiowe” zawarty jest w Ustawie Zasadniczej RFN od 1994 roku. W latach 1949–1993 znajdowało się tam podobne pojęcie „jednolitość warunków życia” (*Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse*).

Konkretną przesłanką prawną realizacji polityki wsparcia jest natomiast art. 104b Ustawy Zasadniczej, zgodnie z którym rząd federalny może udzielić wsparcia krajom związkowym lub **gminom** (podkreślenie autora) w celu wyrównywania różnic potencjału gospodarczego lub stymulowania wzrostu⁵. To właśnie ten przepis stanowił konstytucyjne umocowanie dla ustawy o wsparciu rozwoju miast oraz przyznanego na jej podstawie wsparcia rządu federalnego dla inwestycji lokalnych. Walter (2001) stwierdza w tym kontekście, że przepis konstytucyjny jest „niefortunny”, gdyż każe traktować politykę wsparcia rozwoju miast jako formę polityki wspierającej gospodarkę, podczas gdy jest ona raczej formą polityki strukturalnej. Z kolei według Göddecke-Stellmana i Wagenera polityka ta przesłanki interwencji wskazane w konstytucji realizuje pośrednio za pomocą wspierania obszarów strukturalnie słabych, przez co może przyczynić się także do ich rozwoju gospodarczego (Göddecke-Stellman, Wagener, 2009).

Ustawa o wsparciu rozwoju miast w pierwotnym kształcie wywołała mało przychylną reakcję krajów związkowych. Kontrowersje wzbudził zwłaszcza artykuł 72, który w oryginalnym brzmieniu stanowił, że wydatkowanie funduszy w ramach polityki wsparcia rozwoju miast odbywać się będzie na podstawie wieloletnich programów finansowych opracowanych przez rząd federalny. Część krajów związkowych wymienioną regulację uznała za niedopuszczalne ingerowanie w zakres ich kompetencji (Walter, 2001). Rząd Bawarii, landu o tradycyjnie antycentralistycznym nastawieniu, podjął decyzję o złożeniu skargi na wspomniany przepis do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (*Bundesverfassungsgericht*) z siedzibą w Karlsruhe. W wyroku z 4 marca 1975 roku Trybunał uznał wspomniany przepis za niezgodny z Ustawą Zasadniczą RFN, a w szczególności

⁵ Przed nowelizacją Ustawy Zasadniczej RFN w 2006 roku był to art. 104 ust. 4, jeszcze wcześniej art. 104 ust. 3.

stwierdził, że rząd federalny bez porozumienia z krajami związkowymi nie może decydować samodzielnie o sposobie przeznaczania funduszy na realizację programów dotyczących rozwoju lokalnego. Cele takiej polityki powinny być uzgadniane z landami, a projekty przed zakwalifikowaniem do dofinansowania powinny uzyskać wstępną akceptację na szczeblu kraju związkowego. W 1976 roku przeprowadzono nowelizację ustawy o wsparciu rozwoju miast, tak aby realizując postanowienia wyroku, przyznać szersze uprawnienia decyzyjne krajom związkowym. Ustalony został wówczas obowiązujący do dziś schemat, zgodnie z którym federacja oraz landy, reprezentowane przez ministrów właściwych w sprawach rozwoju miast, podpisują corocznie porozumienie administracyjne w sprawie zasad realizacji polityki wsparcia rozwoju miast (*Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung*). Kraje związkowe dokonują wstępnej kwalifikacji projektów zgłoszonych przez gminy, sporządzając program krajowy (*Landesprogramm*). Następnie na podstawie wszystkich programów krajowych federacja opracowuje program federalny (*Bundesprogramm*). Konstytucyjną podstawę realizacji polityki wsparcia rozwoju miast stwarza art. 104b Ustawy Zasadniczej RFN (wcześniej, w nieco innym brzmieniu, był to art. 104 ust. 4), zgodnie z którym:

Federacja może, o ile niniejsza Ustawa Zasadnicza nadaje jej kompetencje ustawodawcze, udzielać krajom związkowym pomocy finansowej w przypadkach inwestycji o szczególnym znaczeniu dla krajów i gmin (związków gmin), które są niezbędne w celu: (1) zapobieżenia zakłóceniom równowagi ogólnogospodarczej lub (2) wyrównania różnic potencjału gospodarczego na terytorium Federacji lub (3) wspierania wzrostu gospodarczego (Konstytucje..., 2011).

Kraje związkowe jako podmioty współodpowiedzialne za kształt polityki wsparcia rozwoju miast partycypują w jej realizacji także finansowo. Polityka opiera się na tak zwanym modelu finansowania mieszanego (*Mischfinanzierung*) – ogólnie przyjętą zasadą jest, że wkład finansowy landów jest co najmniej równy wkładowi federacji, przy czym zazwyczaj obydwie szczeble wnoszą dofinansowanie w takiej samej wysokości. Oznacza to konieczność poniesienia przez kraje związkowe dość dużych nakładów finansowych. Należy jednak mieć na uwadze, że konsekwencją federacyjnego ustroju RFN jest też odpowiednie wyposażenie landów w środki budżetowe. Kraje związkowe mają własne istotne źródła dochodów podatkowych w postaci między innymi podatku od środków transportu, podatku od obrotu nieruchomościami, podatku hazardowego, podatku od spadków, podatku od darowizn oraz podatku od piwa (*Biersteuer*). Ponadto kraje związkowe mają prawie 50-procentowy udział w przychodach z tytułu podatku VAT (*Umsatzsteuer*). W 2012 roku kraje związkowe miały 39,4% udziału w ogólnej sumie wpływów podatkowych w Niemczech. Dalsze 42,7% przypadało na federację, 13,5% na gminy, a 4,4% trafiało do budżetu Unii Europejskiej (Bundesministerium der Finanzen, 2013).

Z formalnego punktu widzenia polityka wsparcia rozwoju miast jest swoistą ofertą ze strony federacji, z której kraje związkowe nie są zobligowane skorzystać.

Rezygnacja z udziału byłaby jednak decyzją politycznie niepopularną, gdyż pozabawiałaby gminy z danego landu szansy pozyskania środków federalnych. Landy mają możliwość doprecyzowania kwestii związanych z realizacją polityki wsparcia rozwoju miast za pomocą szczegółowych wytycznych (*Förderrichtlinien*). Gminy co do zasady zobowiązane są wnieść wkład własny w wysokości jednej trzeciej kosztów kwalifikowanych przedsięwzięcia, jednakże w określonych sytuacjach wkład może być zmniejszony lub nawet zniesiony.

3.5. Rozwój miast i polityka wobec miast w NRD

Konsekwencją przegranej w II wojnie światowej był podział Niemiec na cztery strefy okupacyjne pozostające pod kontrolą zwycięskich mocarstw: Stanów Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii, Francji oraz Związku Radzieckiego. W 1947 roku z połączenia stref (*zones*) amerykańskiej i brytyjskiej powstała „Bizonia”, natomiast w kwietniu 1949 roku po przyłączeniu strefy francuskiej utworzono „Trizonię”. Wraz z uchwaleniem w 1949 roku Ustawy Zasadniczej na obszarze istniejących wcześniej trzech zachodnich stref okupacyjnych powstała Republika Federalna Niemiec ze stolicą w Bonn, natomiast kilka miesięcy później, 7 października 1949 roku, na obszarze sowieckiej strefy okupacyjnej ogłoszono powstanie Niemieckiej Republiki Demokratycznej. Rozpoczęła się tym samym trwająca do 1990 roku era podziału Niemiec na dwa byty polityczne usytuowane po przeciwstawnych stronach obowiązującego wówczas geopolitycznego podziału świata.

Choć w pamiętnym przemówieniu wygłoszonym w Fulton w 1946 roku Winston Churchill mówił o „żelaznej kurtynie”, która rozdzieliła Europę od Szczecina do Triestu, nie ulega wątpliwości, że także Niemiecka Republika Demokratyczna (NRD) stała się po wojnie częścią bloku wschodniego, państwem pozostającym w faktycznej zależności od Związku Radzieckiego. Wyjątkowość NRD na tle innych krajów bloku przejawiała się jednak posiadaniem w sensie społeczno-kulturowym bardzo bliskiego, choć wedle zimnowojennej retoryki wrogiego, sąsiada. Również pod innymi względami NRD wyróżniała się na tle pozostałych krajów socjalistycznych.

W gronie państw sowieckiej strefy wpływów NRD była obok Czechosłowacji krajem najsilniej uprzemysłowionym, co wynikało przede wszystkim z uwarunkowań historycznych. Proces industrializacji w okresie socjalistycznym miał specyficzny przebieg. Niektóre z istniejących jeszcze przed wojną branż były dalej rozwijane, takie jak przemysł chemiczny w rejonie Halle, przemysł optyczny w Jenie. Inne natomiast zaniknęły wskutek utraty rynków zbytu, np. przemysł wydawniczy w Lipsku będącym na rynku książki przed wojną ośrodkiem porównywalnym rangą z Monachium. Najbardziej intensywnie rozwijały się przemysł wydobywczy oraz przemysł ciężki, które wpisywały się w socjalistyczny model wzrostu gospodarczego, oraz przemysł zbrojeniowy. Formą organizacji zakładów produkcyjnych były duże upaństwowione kombinaty przemysłowe (*Volkseigene Betriebe*, VEB). Niejednokrotnie powstanie lub rozbudowa VEB bywały jedyną przesłanką budowy osiedla mieszkaniowego lub wręcz całego nowego miasta.

Niemiecka Republika Demokratyczna była wśród krajów bloku wschodniego państwem najsilniej zurbanizowanym. W większych ośrodkach duża część zasobów mieszkaniowych przypadła na lokale wybudowane w okresie *Gründerzeit*. Z kolei w wielu mniejszych miastach zachowały się historyczne układy urbanistyczne sięgające jeszcze średniowiecza. Te bogate zasoby zabudowy historycznej znajdowały się jednak w stanie permanentnego niedoinwestowania, co po pierwsze wynikało z niewielkiego, mimo propagandowych deklaracji, potencjału socjalistycznej gospodarki. Po drugie zaważyły tu względy ideologiczne: peryferyjne ośrodki, w których nie zlokalizowano przemysłu istotnego z punktu widzenia państwa, pozostawały poza sferą zainteresowania władz. Z kolei w większych miastach zabudowę historyczną traktowano jako element „obcy klasowo” w społeczeństwie robotniczym. W myśl zasady, że „wszystko, co stare, uznano za nieprzydatne do budowy nowego społeczeństwa” (Schulz, 1998: 45), zamiast inwestować w renowację budowano nowe osiedla tudzież „kompleksy mieszkaniowe” (*Wohnkomplex*). W tej sytuacji nierzadkim w NRD zjawiskiem było występowanie pustostanów mieszkaniowych w zabudowie śródmiejskiej. W niektórych miastach, zwłaszcza w Berlinie Wschodnim, dochodziło do nielegalnego zajmowania opustoszałych mieszkań przez grupy młodych ludzi. Zjawisko to, traktowane także jako pewna forma poszukiwania niewielkiej choćby niezależności w warunkach autorytarnego państwa, znane jest jako *Schwarzwohnen* (Grashoff, 2011).

Jak przekonuje Wießner (1999), władze Niemieckiej Republiki Demokratycznej wykazywały się nadzwyczajną gorliwością, porównywalną w skali tylko ze Związkiem Radzieckim, w realizacji koncepcji realnego socjalizmu. Oznaczało to między innymi, że w sferze planowania miast często na drugi plan schodziły przesłanki racjonalne, decydujące natomiast okazywały się względy ideologiczne. Wspomniano już, że w odniesieniu do historycznej zabudowy dominującą polityką była polityka zaniedbania. Władze przez długi czas nie były w stanie rozwiązać problemu mieszkaniowego (Marcuse, Schuman, 1992). Szacuje się, że jeszcze w 1970 roku 80% zasobu mieszkaniowego NRD stanowiły mieszkania przedwojenne. Pomiędzy 1970 a 1980 rokiem około pół miliona mieszkań „zniknęło” ze statystyk, co zapewne oznaczało ich wyburzenie (Schultz, 1998). Powstały nawet plany masowego wyburzenia starych dzielnic, które odkładano w czasie ze względu na pogłębiające się trudności finansowe (BBR, 2000). W latach 80. zideologizowane stanowisko władz NRD uległo pewnemu złagodzeniu, a w wybranych miastach zrealizowano nawet niewielkie projekty odnowy. Był to już jednak czas, kiedy NRD jako państwo chyliło się ku upadkowi. W listopadzie 1989 roku nawet państwowa telewizja zerwała z wcześniejszą praktyką i wyemitowała reportaż pokazujący alarmujący stan historycznych dzielnic (Mitteldeutscher Rundfunk, 2011).

W 1973 roku władze NRD przyjęły plan budowy od 2,8 do 3 mln mieszkań do 1990 roku. Jego realizacja oznaczałaby, że istniejący wówczas zasób mieszkań zwiększyłby się o prawie połowę (Schultz, 1998). Istotnie, w ciągu dekady lat 70. zdołano wybudować 2,1 mln lokali, co w sensie ilościowym było znaczącym osiągnięciem (BBR, 2000: 49). Jednakże dążenie do realizacji planu okupione było niskim standardem mieszkań oraz brakiem odpowiedniej infrastruktury. Nowe

mieszkania powstawały w monofunkcyjnych osiedlach na peryferiach miast lub w nowych miastach przemysłowych budowanych prawie od podstaw (Hoyerswerda, Eisenhüttenstadt). Niektóre z osiedli planowane były na kilkadziesiąt lub nawet sto tysięcy mieszkańców (Marzahn w Berlinie, Grünau w Lipsku, Neustadt w Halle). Jedną z osobliwości osiedla Neustadt, świadczącą poniekąd o socjalistycznej tendencji do uniformizacji, była rezygnacja ze stosowania nazw ulic czy też osiedli. Ponad dwieście budynków na osiedlu miało numerację ciągłą (Bader, Herrmann, 2006).

Przez cały okres istnienia NRD wielu jej mieszkańców poszukiwało możliwości przedostania się na Zachód. Ogółem od 1949 do 1989 roku granicę przekroczyło 2,87 mln osób. Wcześniej, jeszcze w okresie istnienia stref okupacyjnych, na Zachód wyjechało wedle oficjalnych danych 438,8 tys. Niemców ze Wschodu (Wagner, 2009). Do przeprowadzki zachęcały możliwość podniesienia stopy życiowej, brak bariery kulturowo-językowej oraz istniejące więzy rodzinne, zniechęcały natomiast biurokratyczne przeszkody w uzyskaniu pozwolenia na wyjazd oraz wysokie kary grożące za próbę nielegalnego przekroczenia granicy. W pierwszych latach podziału Niemiec, gdy granica pozostawała relatywnie otwarta, skala emigracji na Zachód była znacząca (tab. 2). Gdyby podobne tempo odpływu utrzymało się przez kolejne 30 lat, z NRD mogłoby wyjechać w sumie nawet 6 mln osób, czyli trzecia część ludności tego państwa. Liczba osób wyjeżdżających znacząco spadła po rozpoczęciu budowy Muru Berlińskiego i uszczelnieniu kontroli granicznych począwszy do sierpnia 1961 roku. We wcześniejszym okresie drobny ruch graniczny między obydwoma częściami miasta odbywał się bez większych przeszkód. W latach 80. liczba osób wyjeżdżających do RFN ponownie nieco wzrosła, by ostatecznie przybrać postać fali migracyjnej po otwarciu granicy 9 listopada 1989 roku.

Mimo że założenia ustroju państw socjalistycznych zakładały dążenie do wyrównywania terytorialnych różnic w rozwoju, w NRD istniejący wcześniej schemat zróżnicowań przestrzennych został przynajmniej w ogólnym zarysie zachowany (Kawka, 2007). Większość zakładów przemysłowych powstała w południowej części kraju, która historycznie była bardziej uprzemysłowiona (Saksonia, Turyngia, południowa część Brandenburgii i Saksonii-Anhalt). Ludność z regionów peryferyjnych, zwłaszcza z części północnej, migrowała w poszukiwaniu pracy do rozbudowywanych przez państwo ośrodków przemysłowych. Miało to określone konsekwencje po zmianie ustroju: migranci napływający z odległych często obszarów nie zdołali wykształcić na tyle silnych więzi z otoczeniem, które skłaniałyby ich do pozostania na miejscu w obliczu otwierających się nowych możliwości.

Nierównomierność rozwoju była wyraźnie widoczna także w sferze rozwoju miast. Największe wzrosty odnotowywały miasta, w których lokalizowano nowe

Tabela 2. Odpływ migracyjny z NRD do RFN w wybranych latach (tys. osób)

	1950	1960	1970	1980	1985	1989
Liczba migrantów	197,8	199,2	17,5	12,7	24,9	343,9

Źródło: Wagner (2009).

Tabela 3. Rozwój demograficzny wybranych miast NRD w latach 1950–1988

Miasto	Liczba ludności w 1950 roku (tys. osób)	Liczba ludności w 1988 roku (tys. osób)	Wzrost/spadek (tys. osób)
Rostock	133,1	254,0	120,9
Chociebuż	60,9	128,6	67,8
Hoyerswerda	7,4	69,4	62,0
Eisenhüttenstadt	2,4	53,0	50,6
Schwerin	93,7	130,7	37,0
Erfurt	188,7	220,0	31,4
Magdeburg	260,3	290,6	30,3
Poczdám	118,2	142,9	24,7
Drezno	494,2	518,1	23,9
Chemnitz	293,4	311,8	18,4
Halle (Saale)	289,1	236,0	-53,1
Lipsk	617,6	545,3	-72,3

Źródło: Staatliche Zentralverwaltung für Statistik, za <http://de.wikipedia.org>.

zakłady przemysłowe. W niektórych przypadkach przyrost liczby mieszkańców był kilku-, a nawet kilkunastokrotny (tab. 3). Był to jednak rozwój jednowymiarowy, gdyż losy miasta stawały się zależne od konkretnego zakładu pracy. Jednocześnie ludność niektórych miast NRD, zwłaszcza Halle oraz Lipska, zmniejszyła się. W przypadku Halle spadek ten wynikał przede wszystkim z tego, że w jego bezpośrednim sąsiedztwie powstało wielkopłytowe osiedle mieszkaniowe Halle-Neustadt. W przypadku Lipska przyczyny były nieco bardziej złożone. Oficjalnie ze względu na lokalizację międzynarodowych targów Lipsk był „oknem wystawowym NRD”, jednakże w praktyce miasto borykało się z ogromnym zanieczyszczeniem środowiska i degradacją substancji mieszkaniowej. Pod koniec lat 80. około 48 000 osób było w Lipsku zarejestrowanych jako poszukujące mieszkania (Jürgens, 1996).

3.6. Synteza: między fordyzmem a postfordyzmem

Choć próby wyznaczenia ostrej cezurę dla epok, takich jak fordyzm czy postfordyzm, są wielce ryzykowne, by nie rzec z góry skazane na niepowodzenie, Soja (2000) sugeruje, że lata dominacji fordyzmu przypadły na okres od lat 20. przynajmniej do wczesnych lat 70. XX stulecia. Polityka wsparcia rozwoju miast została zainaugurowana u schyłku tego okresu i w zamyśle stanowić miała remedium na problemy charakterystyczne dla epoki fordystycznej. Dzięki temu, co umownie określamy mianem fordystycznej organizacji gospodarki, dostępność wielu dóbr konsumpcyjnych, w tym szczególnie pożądanym samochodów osobowych i domów na przedmieściach, stała się masowa. Konsekwencją był odplyw

ludności, a także podmiotów gospodarczych z miast, dewaluacja lub nawet degradacja obszarów śródmiejskich, a idąc dalej – pogorszenie się sytuacji finansowej miast i ryzyko zastoju inwestycyjnego.

W próbie odpowiedzi na te problemy polityka wsparcia rozwoju miast została jednak skonstruowana jako mechanizm raczej fordystyczny. U jej podstaw leżał model ciągłego wzrostu, w którym sposobem na sukces jest wytwarzanie coraz to większych partii standaryzowanych produktów coraz to niższym kosztem. W przypadku polityki wsparcia rozwoju miast tym produktem miała być zrewaloryzowana przestrzeń śródmiejska, a standaryzacja wyrażała się już chociażby w procedurach, których ramy przynajmniej w początkowym okresie w niezbyt elastyczny sposób nakreślone zostały w ustawie. Przeświadczenie, że na wszystkie problemy miast, a przynajmniej obszarów śródmiejskich, istnieje jedna recepta, z biegiem lat miało okazywać się coraz bardziej nieadekwatne do rzeczywistości.

4. Polityka miejska wobec problemu kurczenia się miast

4.1. Zjednoczenie Niemiec jako wyzwanie dla polityki RFN

Upadek Muru Berlińskiego w nocy z 9 na 10 listopada 1989 roku zainicjował serię wydarzeń prowadzących do politycznego zbliżenia między RFN i NRD, której formalnym uwieńczeniem było wejście w życie 3 października 1990 roku traktatu zjednoczeniowego. W wymiarze społeczno-ekonomicznym należałoby jednak w zasadzie mówić nie o zjednoczeniu, lecz o procesie jednoczenia, który stał się pierwszoplanowym wyzwaniem politycznym dla rządu federalnego. Przyjęte założenia zakładały wprowadzenie zachęt i ułatwień skłaniających do inwestowania na obszarze nowych landów. W początkowym okresie uważano, że dzięki polityce pobudzającej wzrost gospodarczy możliwe będzie wyrównanie standardu życia w obydwu częściach Niemiec w relatywnie krótkim czasie.

Zjednoczenie w sensie formalnym oznaczało włączenie obszaru dawnej NRD, która wraz z wejściem w życie traktatu zjednoczeniowego przestawała istnieć, w granice RFN. Tym samym zakres obowiązywania prawodawstwa RFN został rozszerzony na obszar przyłączony. Niezależnie od tego na terenie nowych landów wprowadzono szczególne regulacje mające na celu realizację polityki proinwestycyjnej. W 1993 roku przyjęto ramową ustawę o wyrównywaniu poziomu rozwoju gospodarczego i wspieraniu wzrostu gospodarczego w nowych landach (*Investitionszulagengesetz Aufbau Ost*). Ponadto cały szereg ustaw uchwalonych w początkach lat 90. regulował poszczególne kwestie związane z realizacją procesów inwestycyjnych. Były to zwłaszcza: *Wohnungsbau-Erleichterungsgesetz* (1990), która uprościła szereg procedur w budownictwie mieszkaniowym, *Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz* (1993), na mocy której zliberalizowano niektóre przepisy związane z ochroną środowiska, oraz *Investitionszulagengesetz* (1999), wprowadzająca dopłaty do remontów i budowy mieszkań (Lang, Tenz, 2003).

Obszar nowych landów od pierwszych lat transformacji został silnie uprzywilejowany w systemie terytorialnej redystrybucji funduszy. W latach 1990–1994 Niemcy wschodnie otrzymywały pomoc w ramach *Funduszu Niemieckiej Jedności* (*Fonds Deutsche Einheit*), natomiast począwszy od 1995 roku zaczął funkcjonować mechanizm *Paktu Solidarności* (*Solidarpakt*). W 2005 roku zainicjowana została

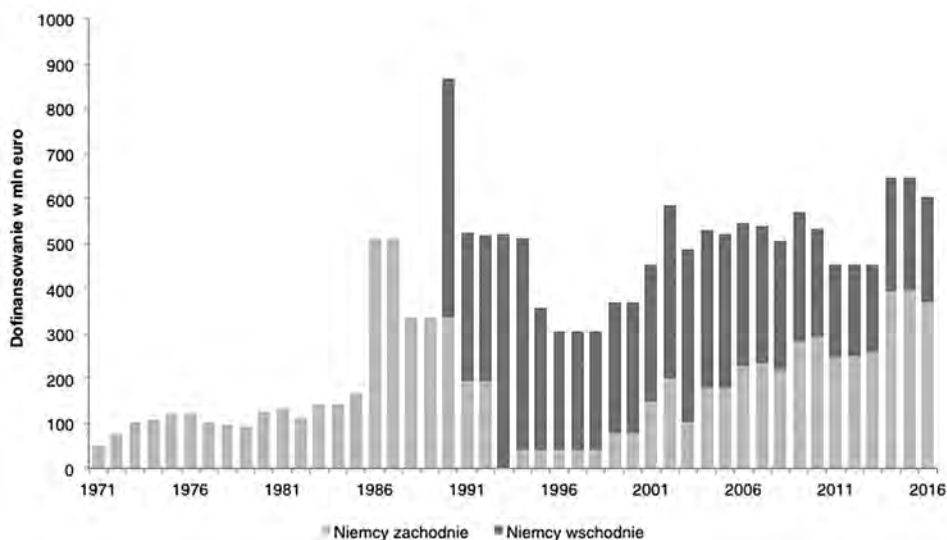
jego druga edycja (*Solidarpakt II*), której realizację zaplanowano do 2019 roku. Będąc częścią RFN, obszar Niemiec wschodnich stał się automatycznie częścią Wspólnot Europejskich jako pierwszy fragment dawnego bloku wschodniego. Do 2006 roku cały obszar nowych landów, a w latach 2007–2013 jego część, były objęte dofinansowaniem w ramach celu I europejskiej polityki strukturalnej, czyli wsparciem procesu konwergencji. Ponadto projekty miejskie mogły być finansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach inicjatyw URBAN I (1994–1999) i URBAN II (1999–2006).

Znaczące fundusze przeznaczono na modernizację budownictwa wielkopłytowego z okresu NRD. Celowi temu służył między innymi realizowany w latach 1990–2000 *Wohnraummodernisierungsprogramm*. W okresie 1990–2015 *Kreditanstalt für Wiederaufbau* udzielił na obszarze nowych landów niskoprocentowanych kredytów o łącznej kwocie 194 mld euro, z czego 104 mld przypadły na finansowanie przedsiębiorstw, 68 mld na przedsięwzięcia w sektorze mieszkaniowym, a 22 mld na projekty infrastrukturalne (*Kreditanstalt für Wiederaufbau*, 2017).

Polityka proinwestycyjna w okresie po zjednoczeniu nie była prowadzona według założonego *a priori* wzorca przestrzennego. Jej faktyczna implementacja sugeruje jednak, że polityka ta w większym stopniu przyczyniła się do wzrostu inwestycji na przedmieściach niż na terenach już zurbanizowanych (Nuissl, Rink, 2005; Schmidt 2011). Działo się tak między innymi ze względu na to, że dopłaty do inwestycji w zasoby mieszkaniowe były wyższe w przypadku nowego budownictwa niż w przypadku modernizacji istniejących zasobów. Ponadto za czynniki sprzyjające suburbanizacji uważane są dopłaty do nabywania na własność domów jednorodzinnych (*Eigenheimzulage*), które obowiązywały w latach 1996–2006, oraz ryczałt na dojazdy do pracy (*Pendlerpauschale*). Z kolei w odniesieniu do inwestycji na obszarach zabudowanych, zwłaszcza w dzielnicach śródmiejskich, problemem okazywały się często uwarunkowania związane z własnością nieruchomości. W Niemczech wschodnich proces restytucji mienia został przeprowadzony dość szybko. Niejednokrotnie prowadził on do tego, że nieruchomości trafiały do właścicieli niezainteresowanych inwestowaniem bądź też były odkupywane przez podmioty nastawione spekulacyjnie (Nuissl, Rink, 2005). Skala inwestycji w zasobach śródmiejskich była przez to mniejsza, choć i tak zakres renowacji w Niemczech wschodnich był szerszy niż w którymkolwiek z państw postsocjalistycznych.

4.2. Przemiany w polityce wsparcia rozwoju miast po 1990 roku

Zjednoczenie Niemiec przyniosło szereg zmian w polityce wsparcia rozwoju miast. Skoncentrowanie tej polityki na nowych landach oznaczało, że obszar ten otrzymał nieproporcjonalnie wysokie wsparcie ze środków federalnych. Ludność nowych landów stanowi mniej więcej jedną szóstą całkowitej ludności Niemiec, jednakże w latach 90. na obszar ten przypadło ponad 80% wsparcia (ryc. 7). Skrajna sytuacja miała miejsce w 1993 roku, kiedy całość funduszy na wsparcie rozwoju miast skierowana została do nowych landów. W ciągu czterech dekad



Ryc. 7. Dofinansowanie polityki wsparcia rozwoju miast w Niemczech wschodnich i zachodnich
 Źródło: BBSR (2016).

(1971–2001) funkcjonowania polityki wsparcia rozwoju miast w Niemczech zachodnich dofinansowano około 2,5 tys. przedsięwzięć, natomiast w znacznie mniejszych Niemczech wschodnich w ciągu jednej dekady (1990–2001) dofinansowano ich ponad tysiąc (Meyer, 2001).

Jeszcze przed formalnym zjednoczeniem Niemiec, w 1990 roku w miastach wciąż istniejącej NRD uruchomiony został specjalny program pomocy doraźnej (*Sofortprogramm*). Jego celem było możliwie szybkie ukazanie efektów odnowy miast i powstrzymanie degradacji historycznie wartościowej zabudowy (Lang, Tenz, 2003). W kolejnych latach do nowych landów skierowana została większość funduszy w ramach funkcjonującego od 1971 roku w RFN programu *Projekty Sanacji i Zagospodarowania*. Uruchomione zostały także nowe programy przeznaczone specjalnie dla obszaru Niemiec wschodnich.

W 1991 roku zainicjowany został program *Urbanistyczna Ochrona Zabytków* (*Städtebaulicher Denkmalschutz*). Jego pierwotnym założeniem było odrestaurowanie najbardziej wartościowych i najbardziej zagrożonych degradacją układów urbanistycznych w Niemczech wschodnich. W odróżnieniu od typowych programów ochrony zabytków celem była tu nie tyle renowacja pojedynczych budynków, nawet jeśli przedstawiały one wysoką wartość historyczną, ile raczej zachowanie całych układów urbanistycznych stanowiących historycznie ukształtowane elementy struktury przestrzennej miasta. Nie było przy tym wymagane, aby każdy budynek na terenie korzystającym ze wsparcia miał formalny status zabytku. W odróżnieniu od programu *Projekty Sanacji i Zagospodarowania*, w którego przypadku gminy były zobligowane wnieść wkład w wysokości jednej trzeciej kosztów kwalifikowanych, w programie *Urbanistyczna Ochrona Zabytków* wkład ten został

zmniejszony do 20%. Miało to przyczynić się do finansowego odciążenia gmin wschodnioniemieckich i jednocześnie motywować do podejmowania działań zachowawczych wobec układów wartościowych urbanistycznie.

Jednym z priorytetów polityki wsparcia rozwoju miast po 1990 roku stały się także osiedla wielkopłytkowe z okresu NRD. W ramach prowadzonego w latach 1993–2001 programu *Modernizacja Osiedli Wielkopłytkowych (Weiterentwicklung großer Neubaugebiete)* realizowane były inwestycje służące rewaloryzacji infrastruktury społecznej i przestrzeni publicznej na osiedlach wielkopłytkowych. Ponadto w latach 90. w Niemczech wschodnich w ramach polityki wsparcia rozwoju miast realizowane były jeszcze takie programy, jak *Przedsięwzięcia Modelowe (Modellvorhaben, 1991–1994)*, *Czynności Planistyczne (Planungsleistungen, 1991–1992)*, *Zagospodarowanie Terenów Mieszkaniowych (Entwicklung von Wohngebieten, 1993)* oraz *Uzbrojenie Terenów Mieszkaniowych (Erschließung von Wohngebieten, 1993–1994)*.

Przełomową zmianą w polityce wsparcia rozwoju miast oraz polityce wobec wschodnich Niemiec stało się zainicjowanie w 2002 roku programu *Przebudowa Miast w Nowych Krajach Związkowych (Stadtumbau Ost)*. Jego wprowadzenie nastąpiło w okresie, kiedy w Niemczech coraz częściej zaczęło przewijać się w debacie publicznej pojęcie miasta kurczącego się. Równocześnie przyjęty po 1990 roku kierunek polityki wobec nowych landów coraz częściej poddawany był krytyce.

4.3. Kurczenie się miast jako cecha transformacji Niemiec wschodnich

W wydanej po raz pierwszy w 1925 roku pracy Ernest Burgess pisał, że „wyodróżniającą się cechą współczesnego społeczeństwa jest wzrost wielkich miast” (Burgess, 1984: 47). Po upływie prawie stulecia w krajach wysoko rozwiniętych ze wzmocnionym natężeniem występuje problem miast kurczących się (por. Turok, Mykhnenko, 2007; Beauregard, 2009; Stryjakiewicz, 2014; Martinez-Fernandez i in., 2016). Kurczenie się miast nie jest współcześnie problemem jednostkowym, lecz szczególnie w pewnych regionach występującym na szeroką skalę. Sam fenomen spadku liczby ludności miasta lub nawet jego całkowitego zaniku nie jest bynajmniej z historycznego punktu widzenia zjawiskiem nowym. W przeszłości jednak kurczenie się było z reguły konsekwencją zdarzeń o charakterze naturalnym (na przykład katastrof, epidemii) bądź też zniszczeń powodowanych przez wojny. Współcześnie natomiast u źródeł tego zjawiska leżą głównie uwarunkowania społeczno-ekonomiczne. W odróżnieniu zatem od czynników, które powodowały regres miast w przeszłości, uwarunkowania współczesne zaliczają się do kategorii czynników przynajmniej w pewnym stopniu sterowalnych. W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, że proces kurczenia się miast powinien wiązać się z daleko idącymi zmianami w planowaniu i polityce miejskiej (Hollander i in., 2009; Hospers, 2014; Wiechmann, Bontje, 2015). Pojawia się w tym kontekście nawet pojęcie „nowego paradygmatu” planowania (Pallagst i in., 2017). Jednocześnie doświadczenia miast kurczących się pokazują, że wiele z nich próbuje prowadzić politykę wedle wcześniejszych zasad (Rink i in., 2009).

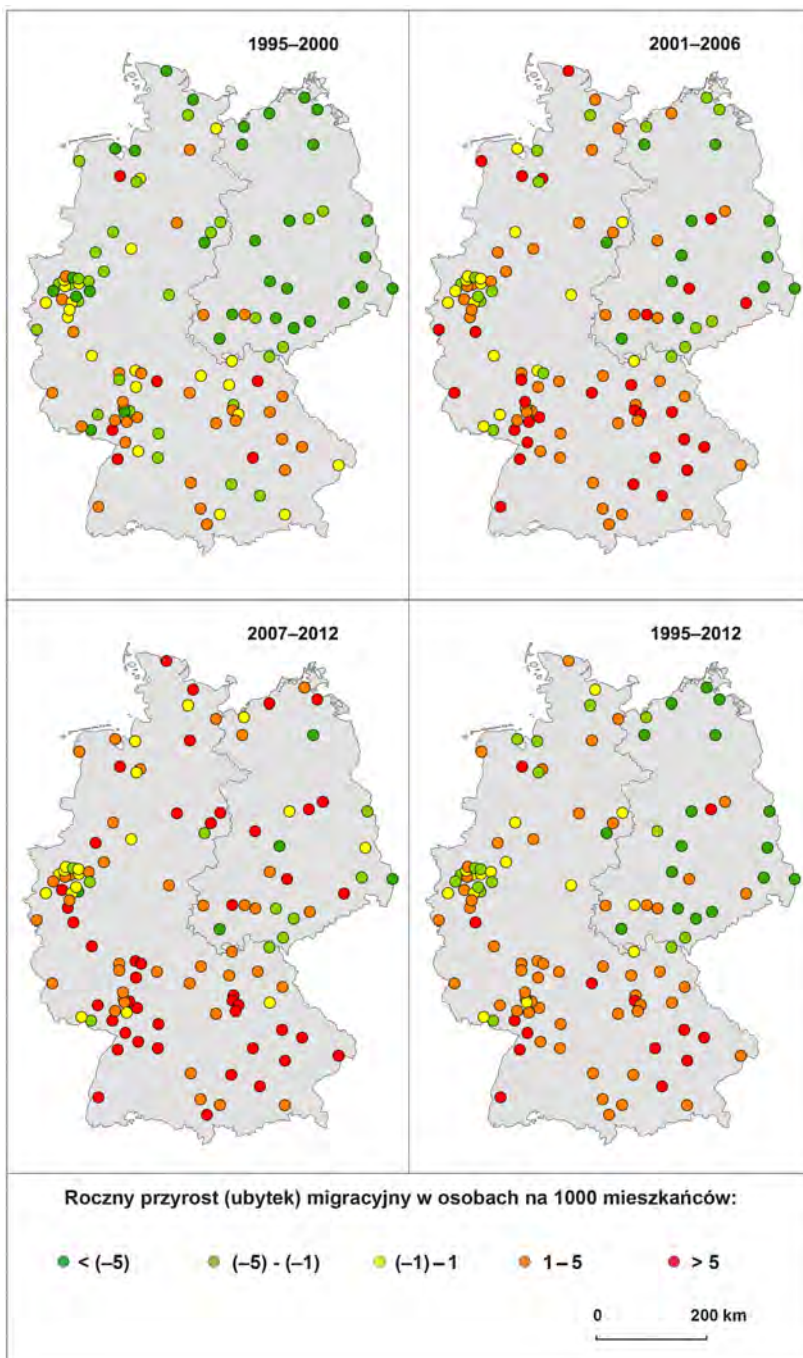
O miastach kurczących się pisano w Niemczech już w latach 80., początkowo w kontekście miast Zagłębia Ruhry (Häußermann, Siebel, 1988). Temat ten jednak zyskał szerszy rozgłos dopiero po 1990 roku w związku z rozwojem sytuacji w Niemczech wschodnich. Obszar ten dziś traktowany jest jako niemalże modelowy przykład kurczenia się miast, choć początkowo oczekiwania co do trajektorii rozwoju były zupełnie inne. Symbolem optymistycznych oczekiwań pierwszych lat transformacji stały się słowa kanclerza RFN Helmuta Kohla. W telewizyjnym orędziu wygłoszonym 1 lipca 1990 roku do obywateli RFN oraz istniejącej jeszcze wówczas formalnie NRD przy okazji wejścia w życie unii walutowej, gospodarczej i społecznej obu państw stwierdził on:

Dzięki wspólnemu wysiłkowi uda się nam przekształcić Meklemburgię-Pomorze Przednie i Saksonię Anhalt, Brandenburgię, Saksonię i Turynię w rozkwitające krajobrazy (*blühende Landschaften*), w których warto będzie żyć i pracować [...] Nikt nie będzie musiał z powodu zjednoczenia Niemiec z niczego rezygnować.

Wbrew obiegowej opinii kurczenie się miast we wschodnich Niemczech nie było spowodowane tylko migracjami zarobkowymi na zachód. Zadziałał tu splot czynników, takich jak bardzo niska dzietność, intensywna suburbanizacja oraz wspomniane już migracje, które łącznie dały efekt w postaci spektakularnego, rzadko spotykanego w tak krótkim czasie spadku liczby ludności (Herfert, 2004). W latach 1989–2000 liczba mieszkańców nowych landów Niemiec (z uwzględnieniem Berlina) zmniejszyła się o 1,3 mln osób, a bardzo duża część tego spadku przypadła na miasta. Liczba ludności samego Lipska zmalała z 511 tys. w 1990 roku do 437 tys. w 1999 roku.

Kazus Niemiec wschodnich potwierdza jednocześnie, że problem kurczenia się może dotyczyć miast różnej wielkości i pełniących różne funkcje. Najbardziej dotkliwy jest jednak dla ośrodków przechodzących głębokie przekształcenia strukturalne związane z regresem lub wręcz upadkiem całych branż stanowiących wcześniej główny czynnik miastotwórczy. Podczas gdy większe miasta o bardziej zróżnicowanej strukturze gospodarczej po fazie kurczenia się przeszły do fazy ponownego wzrostu (reurbanizacji), mniejsze ośrodki, takie jak Hoyerswerda, Chociebuż czy Eisenhüttenstadt, których rozwój w okresie NRD związany był z jedną branżą przemysłu, doświadczają długotrwałego regresu (ryc. 8).

Sam fenomen kurczenia się miast we współczesnym świecie w dużym stopniu wynika z przekształceń strukturalnych gospodarki. W okresie powojennym następowało stopniowe osłabianie roli tradycyjnego przemysłu związane z przechodzeniem z fordowskiego na postfordowski model konsumpcji, tercjaryzacją, a także z przenoszeniem wytwórstwa do krajów rozwijających się. W krajach bloku wschodniego nagłe otwarcie się na konkurencję międzynarodową okazało się szokiem dla przemysłu wcześniej podtrzymywanego państwowymi dotacjami i protekcyjnistyczną polityką. Na obszarze dawnej NRD, która była najbardziej uprzemysłowionym z krajów socjalistycznych, zmiana ta odczuwalna była szczególnie mocno.



Ryc. 8. Zróżnicowanie salda migracji w miastach wyłączonych z powiatu (1995–2012)
 Źródło: Radzimski (2015).

Przestarzała struktura gospodarki NRD mogła już u progu transformacji skłaniać do wniosku, że Niemcy wschodnie w latach 90. zmierzają się z głębokim kryzysem gospodarczym. Idąc dalej, można było spodziewać się, że kryzys ten wywoła falę migracji, szczególnie w obliczu zaniku sztucznie utrzymywanej przez lata bariery w postaci szczelnej granicy między państwami niemieckimi. Jednocześnie w oficjalnych kręgach politycznych przeważało nastawienie optymistyczne, związane z przyjętą strategią proinwestycyjną. Zakładano, że zachęty dla inwestorów pozwolą na wykreowanie nowych miejsc pracy, które zrekompensują ubytek będący konsekwencją upadku istniejącego przemysłu. Tak się jednak, przynajmniej w pierwszych latach transformacji, nie stało. Ocena, że przyjęta przez rząd federalny polityka wobec Niemiec wschodnich zakończyła się porażką, byłaby jednak prawdopodobnie zbyt daleko idąca. Z raportu opracowanego po przeszło dwóch dekadach od transformacji wynika, że w Niemczech wschodnich istotnie dokonała się reindustrializacja (Die Beauftragte der Bundesregierung für die neuen Bundesländern, 2013). Możliwe jednak, że na to, aby ten proces nastąpił już w latach 90., było po prostu zbyt mało czasu.

W latach 90. formułowano prognozy mówiące o tym, że Niemcy wschodnie czeka znaczący regres demograficzny (Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung, 2004). Do pewnego momentu z prognoz tych nie wyciągano jednak praktycznych wniosków, a być może w ogóle nie docierały one do świadomości decydentów. Po pierwszej fali migracji, która nastąpiła zaraz po upadku Muru Berlińskiego, w połowie lat 90. nastąpiło wyhamowanie odpływu, co mogło stwarzać wrażenie stabilizowania się sytuacji. Na przełomie stuleci miała miejsce jednak druga fala migracji ze wschodu na zachód.

Zachęty inwestycyjne nie przyniosły, przynajmniej w początkowym okresie, przewidywanych inwestycji w produkcję, przyczyniły się jednak do nadspodziewanie wysokich nakładów w sferze konsumpcyjnej, a zwłaszcza w budownictwie mieszkaniowym. Na początku transformacji zakładano, że rozwiązanie odziedziczonego po socjalizmie problemu mieszkaniowego bez pomocy państwa zajmie wiele czasu (Lang, Tenz, 2003). Oczekiwania te jednak musiały być w szybkim tempie rewidowane.

Po zmianie ustroju odzew ze strony inwestorów okazał się nadspodziewanie silny, w związku z czym w Niemczech wschodnich na początku lat 90. miał miejsce boom w budownictwie mieszkaniowym. Większość nowych inwestycji powstawała na peryferiach miast, co doprowadziło do zjawiska określanego mianem *sprawl without growth*. Rozlewanie się miast wystąpiło bowiem mimo absencji czynników tradycyjnie uważanych za indukujące ten proces, to jest wzrostu ekonomicznego i demograficznego (Schmidt, 2011). Złożyło się na to kilka czynników. Wspomniano już wcześniej o zachętach inwestycyjnych, biernej postawie części właścicieli zreprivatyzowanych nieruchomości oraz spekulacji. Ponadto nie doceniono silnego wśród osób bardziej zamożnych dążenia do własności. W sytuacji, gdy mieszkania w kamienicach oferowane były w zasadzie wyłącznie na wynajem, praktycznie jedynym sposobem na uzyskanie tytułu własności było przeniesienie się na przedmieścia. W skali lokalnej próbowano temu na różne sposoby przeciwdziałać. Przykładowo w Lipsku wspierano osoby remontujące

mieszkania w kamienicach na własny użytek, a także przygotowano ofertę gruntów pod domy szeregowy na terenach typu *brownfield* (programy *Selbstnutzer* i *Stadthäuser*). Działania tego typu miały jednak ograniczony zasięg. Patrząc szerzej, samorządy lokalne wykazywały cechy zależności od ścieżki (*path-dependency*, por. Liebmann, Kuder, 2012). W tym przypadku oznacza to kontynuację schematów działania mimo ustania przesłanek, które stanowiły podstawę do ich podjęcia. Jeszcze pod koniec lat 90. w Lipsku, mimo coraz wyraźniejszych oznak silnego procesu kurczenia się, planowano nowe tereny mieszkaniowe mogące pomieścić nawet 100 tys. mieszkańców (Wießner, 1999).

W świetle opisanych powyżej uwarunkowań łatwiej jest zrozumieć, dlaczego jednym z głównych problemów związanych z procesem kurczenia się miast w Niemczech wschodnich okazała się nierównowaga na rynku mieszkaniowym. W latach 90. temat pustostanów był w zasadzie nieobecny w debacie publicznej. W krótkim czasie jednak sytuacja uległa zmianie do tego stopnia, że niektóre wschodnioniemieckie landy zaczęły udzielać dopłat do wyburzania pustych mieszkań. Po pewnym czasie kwestia ta stała się przedmiotem zainteresowania także na szczeblu federalnym.

4.4. Program przebudowy miast jako odpowiedź na problem kurczenia się

Niepokojące informacje dotyczące rozwoju sytuacji na rynku mieszkaniowym w nowych landach skłoniły w 2000 roku rząd federalny do powołania komisji eksperckiej *Kommission Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern*. W raporcie opublikowanym przez komisję liczbę lokali trwale niezamieszkałych oszacowano na mniej więcej milion, czyli 14% zasobów mieszkaniowych we wschodnich Niemczech (*Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel...*, 2000). Wśród rekomendacji po raz pierwszy na szczeblu federalnym pojawiła się sugestia, aby rząd federalny udzielił pomocy finansowej na wyburzanie pustostanów mieszkaniowych w nowych landach.

Publikacje sugerujące, że nierównowaga na rynku mieszkaniowym może stać się poważnym problemem społeczno-ekonomicznym w Niemczech wschodnich, ukazywały się już w latach 90. (Döhler, Rink, 1996). Istniały także prognozy mówiące o tym, że należy oczekiwać znaczącego przyrostu pustostanów do liczby 900 tys. mieszkań w perspektywie 2010 roku, przy czym największy przyrost prognozowany był w zasobach budownictwa wielkopłytowego (Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung, 2004). W rzeczywistości prognozowana liczba pustostanów osiągnięta została dekadę wcześniej, a głównym czynnikiem decydującym o tym przyroście okazały się istotnie zasoby prefabrykowane.

Problem pustostanów występujących w nieodnowionych zasobach przedwojennych był zjawiskiem na pewną skalę występującym jeszcze w okresie socjalizmu. Od początku lat 90. odsetek pustostanów w starych zasobach utrzymywał się na takim poziomie, że był problemem zauważalnym, lecz nie na tyle niepokojącym, by wywołać dyskusję na szczeblu ogólnokrajowym. Kluczową niewiadomą

stanowiły natomiast zasoby budownictwa wielkopłytkowego. Cykliczne badania ankietowe przeprowadzane od lat 80. w jednym z osiedli wschodniemieckich wskazują, że w latach 90. można mówić o pogorszeniu satysfakcji mieszkańców, w kolejnych latach jednakże odnotowano pewną poprawę (Kabisch, Großmann, 2010). Głównym czynnikiem, który przyczynił się do wzrostu pustostanów, była prawdopodobnie druga fala migracji na zachód, która wystąpiła na przełomie stuleci. Były wówczas zauważalne pewne oznaki poprawy sytuacji gospodarczej, jednak zgodnie z jedną z hipotez w decyzjach migracyjnych ludzie kierują się nie tyle aktualną sytuacją, ile swoimi subiektywnymi oczekiwaniami co do jej zmian w przyszłości (Wolff, 2006).

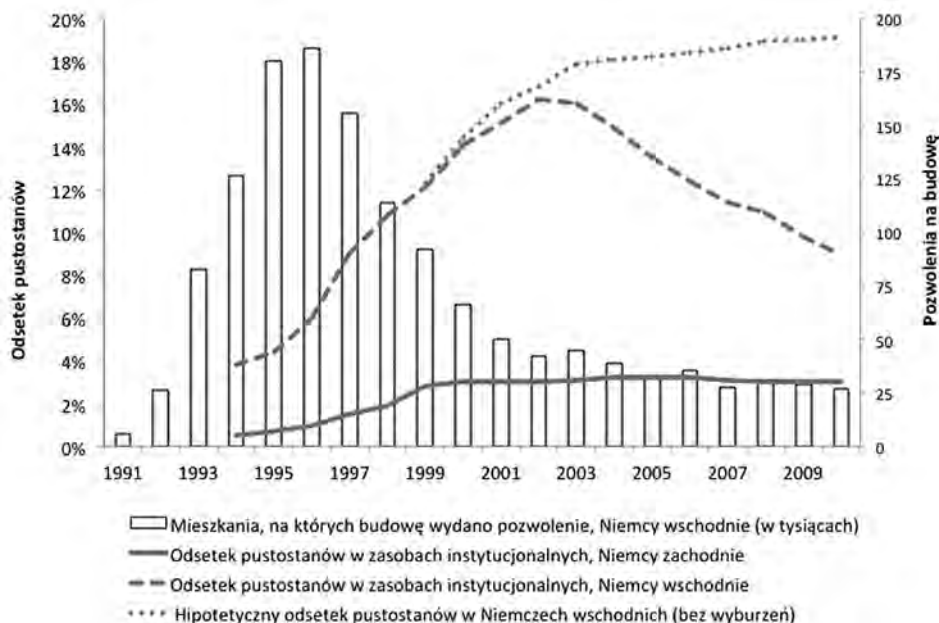
Cechą charakterystyczną Niemiec wschodnich jest to, że w budownictwie wielkopłytkowym mieszkania wynajmowane znacząco przeważają nad własnościowymi. Po 1990 roku zasoby będące wcześniej własnością państwa zostały przekazane spółkom komunalnym. Część z tych zasobów jeszcze na początku lat 90. została sprzedana podmiotom prywatnym. Decyzje o prywatyzacji były motywowane między innymi przyjętą w 1993 roku ustawą *Altschuldenhilfe-Gesetz*, która przyznała spółkom komunalnym pomoc w spłacie długów wpisanych do ksiąg wieczystych jeszcze w okresie NRD w zamian za sprzedaż części mieszkań. Decyzja ta z perspektywy czasu wzbudza wątpliwości. Założeniem było usprawnienie zarządzania, w jej rezultacie jednak spółki komunalne utraciły swoje najlepsze zasoby. Zostały one przejęte w znacznej części przez podmioty spoza branży mieszkaniowej, niekiedy za pomocą wtórnej sprzedaży. Nowymi właścicielami w niektórych przypadkach okazały się globalne fundusze inwestycyjne, które kierowały się nie dbałością o jakość życia mieszkańców, ale zasadą maksymalizacji zysku. Wskutek procesów prywatyzacji na osiedlach wykształciła się mozaikowa struktura własności, w której budynki należące do spółdzielni lub spółek komunalnych występowały na przemian z budynkami przejętymi przez prywatnych właścicieli.

Strategią dominującą wśród podmiotów prywatnych było konkutowanie czynszami przy ponoszeniu możliwie niskich nakładów, stąd też utrzymanie budynków z reguły ograniczało się do najniższego standardu (Bernt, 2005). Spółki komunalne ponosiły wyższe koszty na zapewnienie standardowego poziomu utrzymania, a ich przychody były niższe od spodziewanych, stąd też – mimo przyznanej przez rząd pomocy w spłacie wywodzącego się jeszcze z czasów NRD zadłużenia – miały coraz większe problemy finansowe.

Ze swymi celami nieco rozminęła się także prowadzona w latach 90. polityka inwestowania w jakość środowiska mieszkaniowego na osiedlach wielkopłytkowych. Aby móc skorzystać z dofinansowanych przez rząd federalny programów, spółki komunalne i spółdzielnie mieszkaniowe zaciągały nowe kredyty (Peter, 2009). Z dzisiejszej perspektywy wskazuje się natomiast, że ze względu na ówczesną sytuację społeczno-gospodarczą najemcy poszukiwali na osiedlach wielkopłytkowych raczej mieszkań o podstawowym standardzie i niskich czynszach. Wskutek przedstawionych powyżej uwarunkowań pod koniec lat 90. sytuacja wielu przedsiębiorstw mieszkaniowych w Niemczech wschodnich wciąż się pogarszała. Na tę ogólnie trudną sytuację nałożył się problem rosnącego odsetka pustostanów (ryc. 9).

Pod koniec lat 90. znajdujące się w coraz trudniejszej sytuacji spółki komunalne i spółdzielnie mieszkaniowe zaczęły prowadzić działalność lobbingową. Jej celem było doprowadzenie do przyjęcia przez rząd federalny rozwiązań, które pozwoliłyby im wyeliminować część pustych zasobów, a tym samym doprowadzić do poprawy sytuacji finansowej. W 1998 roku po raz pierwszy postulat ten został sformułowany oficjalnie (Seelig, 2007). Działalność lobbingową ułatwiało to, że funkcjonujące w Niemczech podmioty instytucjonalne będące właścicielami mieszkań zrzeszone są w Federalnym Związku Niemieckich Przedsiębiorstw Mieszkaniowych i Branży Nieruchomości (*GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e. V.*). Będąc członkami tej organizacji spółki komunalne, spółdzielnie, podmioty prywatne i należące do związków wyznaniowych mają w swoich zasobach łącznie około 5,7 mln mieszkań (GdW, 2013).

Jak przekonuje Seelig, punkt widzenia sektora mieszkaniowego oraz powiązanych z nim instytucji finansowych zaważył na pracach komisji eksperckiej powołanej w 2000 roku przez rząd federalny. Wśród 16 członków wspomnianej komisji znalazło się czterech przedstawicieli przedsiębiorstw mieszkaniowych i trzech przedstawicieli banków, natomiast tylko jedna osoba reprezentowała branżę planowania przestrzennego i interesy miast (Seelig, 2007). Raport z prac komisji skłania do wniosku, że w rekomendacjach znalazły odzwierciedlenie głównie oczekiwania podmiotów, które w problemie pustostanów widziały zagrożenie swoich bezpośrednich interesów ekonomicznych. W szczególności pojawia się tam bardzo oczekiwany przez instytucjonalnych właścicieli mieszkań



Ryc. 9. Podaż mieszkań i pustostany w Niemczech wschodnich na tle sytuacji na zachodzie
Źródło: Radzimski (2016).

postulat udzielania przez rząd federalny dopłat do wyburzania pustostanów. Choć problem pustostanów oprócz wymiaru ekonomicznego niewątpliwie miał także wymiar urbanistyczny, ten ostatni potraktowany został w raporcie raczej drugorzędnie. Wprawdzie wśród rekomendacji pojawia się też kwestia inwestycji w jakość przestrzeni, jednakże już pobieżna analiza treści raportu ujawnia, gdzie leżał punkt ciężkości zainteresowań komisji. W całym raporcie słowo *wyburzenia* (*Rückbau*) pojawia się aż na 35 stronach, natomiast słowo *rewaloryzacja* (*Aufwertung*) tylko na siedmiu (Radzimski, 2016).

Opublikowanie raportu stanowiło preludium do podjęcia konkretnych działań politycznych. W 2001 roku ogłoszono, że rząd federalny zaangażuje się w realizację nowego programu adresowanego do miast kurczących się w wschodzie Niemiec. Dla programu tego przyjęto nazwę *Przebudowa Miast w Nowych Krajach Związkowych* (*Stadtumbau Ost*). Równocześnie z uruchomieniem nowego programu wsparcia rozpisany został konkurs (*Bundeswettbewerb Stadtumbau Ost*), na który gminy nadesłały ogółem 260 zgłoszeń w postaci zintegrowanych koncepcji rozwoju (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen, 2014). Nazwę nowego programu wybrano tak, aby zaakcentować odejście od dominującej w Niemczech od lat 80. doktryny „zachowawczej odnowy miast” (*behutsame Stadterneuerung*). Choć pojęcie przebudowy miast obecne było w niemieckim dyskursie planistycznym już wcześniej, dzięki inauguracji programu na poziomie federalnym weszło ono do obiegu w znacznie szerszym zakresie (Friesecke, 2008). Program przebudowy miast stał się w tamtym momencie czwartym, obok programu *Projekty Sanacji i Zagospodarowania*, programu *Urbanistyczna Ochrona Zabytków* oraz programu *Miasto Socjalne*, programem miejskim prowadzonym przez rząd federalny. Równocześnie podjęto decyzję o zakończeniu realizowanego od 1993 roku programu modernizacji osiedli wielkopłytowych w nowych landach.

Zgodnie z zasadami realizacji polityki wsparcia rozwoju miast wsparcie finansowe otrzymali bezpośrednio nie właściciele zasobów mieszkaniowych, lecz gminy. Pozwoliło to nadać polityce bardziej urbanistyczny charakter, oddalając ją nieco od modelu polityki sektorowej, jaki dominował w raporcie komisji eksperckiej. Ponadto gminy zainteresowane uczestnictwem w programie zostały zobowiązane do opracowania zintegrowanych koncepcji rozwoju. Zintegrowana koncepcja rozwoju miasta (*integriertes Stadtentwicklungskonzept*, INSEK) to dokument, który po raz pierwszy pojawił się w kontekście programu *Miasto Socjalne* w 1999 roku. Jego celem jest pokazanie, w jaki sposób planowane zamierzenia inwestycyjne, które mają być dofinansowane ze środków federalnych, wpisują się w ogólną wizję rozwoju danej jednostki.

Choć program przebudowy miast nie opierał się od początku na żadnej skonkretyzowanej koncepcji urbanistycznej, koncepcja taka dość szybko wyklarowała się w postaci zasady „kurczenia się do wewnątrz” (*Schrumpfen von außen nach innen*). Zakłada ona, że zasoby mieszkaniowe powinny zostać zredukowane przede wszystkim na peryferyjnych osiedlach wielkopłytowych, natomiast historyczne śródmieścia dzięki rewaloryzacji powinny zwiększyć swoją rolę. Chociaż reguła ta nigdzie nie została sformułowana wprost, to w zasadach wydatkowania środków sformułowanych w 2002 roku o rewaloryzacji wspomina się jedynie w kontekście

zabudowy śródmiejskiej. Równocześnie kraje związkowe zostały zobligowane do tego, aby przynajmniej połowę funduszy w ramach programu przebudowy przeznaczyć na wyburzenia pustostanów. Wyniki konkursu zintegrowanych koncepcji rozwoju wskazują, że większość gmin opracowała je w zgodzie z zasadą „kurczenia się do wewnątrz”, prawdopodobnie oczekując, że da to większe szanse uzyskania dofinansowania (Peter, 2009).

4.5. Czy istniał Program Wyburzania Miast Wschodu?

Implementacja programu przebudowy miast zebrała wiele krytycznych ocen w literaturze przedmiotu, zapewne więcej niż jakakolwiek inna forma polityki wsparcia rozwoju miast prowadzona w Niemczech. Kuhn i Liebmann piszą, że „dominacja problemów rynku mieszkaniowego w procesie przebudowy miast stanowiła barierę w znalezieniu bardziej całościowego podejścia do regeneracji [miast]” (Kuhn, Liebmann, 2007: 135). Z kolei Bernt przekonuje, że „zauważalny jest kontrast pomiędzy całościowym charakterem planów przesłanych [przez gminy na konkurs] a implementacją programu przebudowy miast, która zdaje się wąsko ukierunkowana na kwestię przywrócenia równowagi na rynku mieszkaniowym” (Bernt, 2009: 764). W kontekście programu zaczęło nawet być używane nieformalne określenie *Program Wyburzania Miast*.

Istotnie, pod względem wyburzeń zasobów mieszkaniowych program ten okazał się pewnego rodzaju ewenementem. Inne prowadzone na dużą skalę polityki o podobnym charakterze, takie jak program HOPE VI w Stanach Zjednoczonych czy też Housing Market Renewal w Wielkiej Brytanii, także wiązały się z wyburzeniem dużej liczby mieszkań. Programy te jednak, przynajmniej w świetle początkowych założeń, wyburzane zasoby miały w całości lub części zastąpić nowymi. Program przebudowy miast zakładał natomiast nie wymianę części zasobu, lecz jego permanentne ograniczenie.

W ciągu ośmiu lat funkcjonowania programu (2002–2010) wyburzonych zostało prawie 300 tys. pustostanów (tab. 4). Jednocześnie było to o ponad 20% mniej niż liczba pierwotnie planowana. We wszystkich krajach związkowych, z wyjątkiem Turynгии, liczba wyburzeń okazała się mniejsza od zaplanowanej. Większość wyburzeń przypadła na dwa kraje związkowe: Saksonię i Saksonię-Anhalt. Są to – nie licząc Berlina – landy najbardziej zurbanizowane i najbardziej uprzemysłowione, które jednocześnie odznaczały się najwyższym odsetkiem pustostanów (ryc. 10).

Jednocześnie warto odnotować, że w latach 2002–2004, czyli w okresie największej koncentracji na redukcji pustostanów, Saksonia i Saksonia-Anhalt były jedynymi landami, w których zdecydowana większość środków przeznaczona została na wyburzenia. W pozostałych krajach związkowych fundusze na wyburzenia pustostanów były albo tylko nieznacznie wyższe, albo wręcz takie same jak przeznaczone na rewaloryzację (ryc. 11). Przedstawione dane sugerują, że należałoby zrewidować nieco dominujący w literaturze przedmiotu obraz programu przebudowy miast. W początkowym okresie wyburzenia istotnie przeważały nad

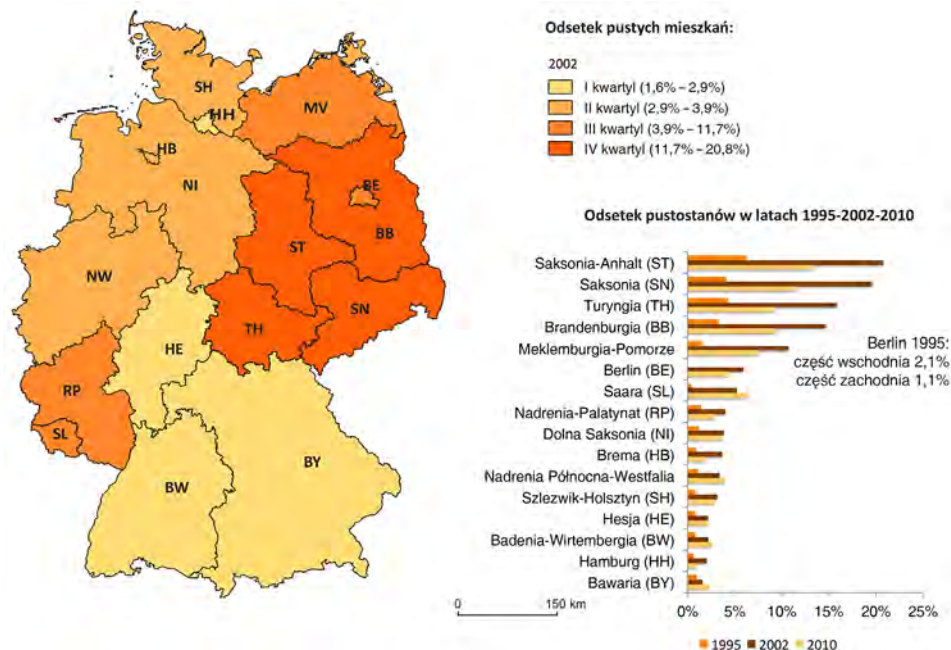
Tabela 4. Wyburzenia pustostanów dofinansowane w ramach programu przebudowy miast

Kraj związkowy	Liczba mieszkań w 2011 roku (tys.)	Wyburzenia pustostanów (tys.)	
		zaplanowane na lata 2002–2009	zrealizowane do 30.06.2010
Berlin	1869	7	4
Brandenburgia	1276	55	52
Meklemburgia-Pomorze Przednie	877	32	22
Saksonia	2326	140	100
Saksonia-Anhalt	1290	75	60
Turyngia	1162	40	45
Ogółem	8800	349	283

Źródło: Radzimski (2016).

rewaloryzacją, jednakże spojrzenie geograficzne ujawnia ważne zróżnicowanie przestrzenne. Ponadto w kolejnych latach wyraźnie zwiększył się udział nakładów na rewaloryzację.

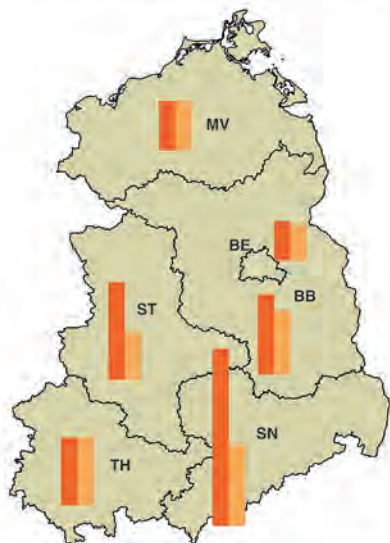
Inną kwestią jest to, że implementacja programu pod pewnymi względami rzeczywiście znacząco odbiegała od pierwotnych założeń. Chodzi tu w szczególności



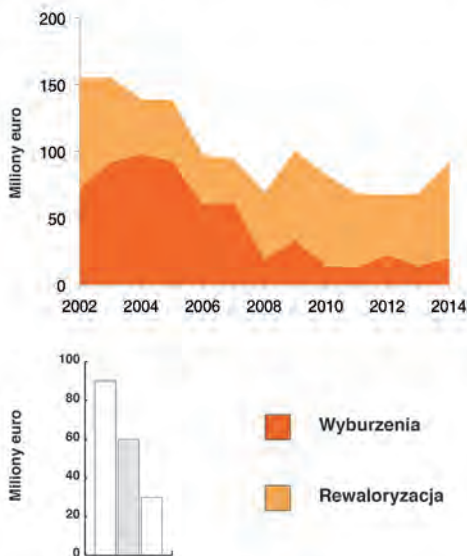
Ryc. 10. Czasowe i przestrzenne zróżnicowanie odsetka pustostanów w Niemczech

Źródło: Radzimski (2016).

Zróźnicowanie regionalne w latach 2002–2004



Wartość dotacji w latach 2002–2014



Ryc. 11. Finansowanie przebudowy miast w przekroju przestrzennym i czasowym
 Źródło: Radzimski (2016).

o realizację zasady „kurczenia się do wewnątrz”. W sensie najbardziej ogólnym idea ta mogła liczyć na szeroki konsensus. Część autorów zgłaszała co prawda wątpliwości dotyczące tego, jak daleko powinno sięgać zachowawcze podejście w odniesieniu do historycznych układów urbanistycznych: „miasto takie jak Görlitz nie straci wiele, jeśli będzie trzeba pożegnać się z [...] rządkiem niewyszukanych architektonicznie budynków, o ile będzie się to wiązało z realizacją zintegrowanej koncepcji” (Liebmann, 2008: 167). Pojawiały się także koncepcje alternatywne, takie jak wizja „miasta perforowanego”, w którym zrewaloryzowana zabudowa przeplata się z lukami pozostałymi po wyburzeniach (Lütke-Daldrup, 2001).

W konfrontacji z praktyką koncepcja „kurczenia się do wewnątrz” napotkała na szereg trudności. Po pierwsze, dała o sobie znać mozaikowa struktura własności osiedli wielkopłytowych. Plany przebudowy, oparte na zintegrowanych koncepcjach rozwoju, zakładały z reguły podział osiedli na „strefę konsolidacji” oraz „strefę restrukturyzacji”. Niejednokrotnie jednak okazywało się, że właściciele budynków położonych w „strefie restrukturyzacji” nie byli skłonni likwidować swoich zasobów. Zwłaszcza prywatni właściciele niechętnie angażowali się w proces przebudowy, licząc na przejęcie części najemców wysiedlanych z wyburzanych budynków (Bernt, 2005). Brak gotowości do współpracy ze strony niektórych właścicieli mógł znacząco skomplikować cały proces przebudowy. Ograniczało to lub niekiedy wręcz uniemożliwiało realizację założonych planów.

Kolejną przeszkodą w przeprowadzeniu założonej wizji przebudowy okazało się to, że wbrew pierwotnym założeniom tylko niewielka liczba najemców

wysiedlanych z wyburzanych budynków decydowała się na przeprowadzkę do dzielnic śródmiejskich. W pierwszych dwóch latach realizacji programu przebudowy osoby nabywające na własność mieszkania w budynkach przedwojennych lub zabytkowych mogły ubiegać się o specjalne dopłaty. Wśród najemców mieszkań na osiedlach wielkopłytowych dominowały jednak osoby, dla których istotnym kryterium wyboru mieszkania było kryterium kosztowe. W pewnym momencie obserwowano nawet wzmożony napływ osób korzystających z pomocy społecznej. Osoby te tylko tam były w stanie znaleźć mieszkania z czynszem odpowiednio niskim, aby spełnić kryteria do pobierania świadczeń (Liebmann, 2008).

Właściciele mieszkań wykazali się daleko idącą inicjatywą przy organizacji procesu przenoszenia najemców do nowych lokali. Najemcom oferowano pomoc przy organizacji przeprowadzki i pokrycie jej kosztów, a także wykończenie nowego mieszkania w takim standardzie, jaki posiadało mieszkanie, które musieli opuścić. Było to niewątpliwie udogodnienie dla osób często będących w podeszłym wieku, które spotkała przykra życiowa konieczność (Peter, 2009). Jednocześnie działania tego typu zmniejszały szanse na powodzenie koncepcji „kurczenia się do wewnątrz”.

Ponadto, jak krytycznie odnotowano w raporcie ministerstwa, istotnym czynnikiem była postawa części gmin, które względem rewaloryzacji obszarów śródmiejskich zachowywały bierność. Postawa ta niejako opierała się na założeniu, że wyburzenia pustostanów na osiedlach wielkopłytowych skłonią część mieszkańców do przeprowadzki (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung [BMVBS], 2006). Oceniając postawę gmin, należy jednak mieć na uwadze, że inwestując w rewaloryzację, musiałyby wnieść wkład własny w wysokości jednej trzeciej kosztów kwalifikowanych. Natomiast w przypadku projektów dotyczących wyburzeń pustostanów gminy były zwolnione z tego wymogu.

Czynnikiem hamującym rewaloryzację w dzielnicach śródmiejskich był wreszcie brak zaangażowania ze strony prywatnych właścicieli kamienic. Podczas gdy struktura własności na osiedlach wielkopłytowych jest zdominowana przez podmioty instytucjonalne, prawie połowa mieszkań w zabudowie śródmiejskiej w miastach wschodnioniemieckich należy do osób prywatnych (BMVBS, 2007b). Dzięki realizacji programu przebudowy miast odsetek pustostanów w zasobach podmiotów instytucjonalnych spadł poniżej średniej rynkowej, podczas gdy przed rozpoczęciem programu przebudowy był wyższy od tej średniej (tab. 5). Natomiast w niektórych dzielnicach śródmiejskich odsetek pustostanów w 2007 roku był podobny lub nawet wyższy niż u progu transformacji (Liebmann, 2008). Badania prowadzone na zlecenie federalnego ministerstwa budownictwa pokazały, że według 70% prywatnych właścicieli rewaloryzacja przyczyniłaby się do zwiększenia atrakcyjności rynkowej ich mieszkań, jednak wielu z nich nie posiadało adekwatnych zdolności finansowych ani wiedzy na temat możliwości uzyskania dofinansowania (BMVBS, 2007a).

Reasumując, program przebudowy miast w nowych landach umożliwiał przewyciężenie problemu pustostanów, a jednocześnie poddawany był krytyce z urbanistycznego punktu widzenia. Równolegle w 2004 roku rozpoczęła się

Tabela 5. Zmiany odsetka pustostanów mieszkaniowych w nowych krajach związkowych Niemiec

Kraj związkowy	Odsetek pustostanów w skali całego rynku (zgodnie z mikrospisem przeprowadzonym przez Federalny Urząd Statystyczny)				Różnica między odsetkiem pustostanów w zasobach instytucjonalnych a średnią rynkową	
	1998	2002	2006	2010	2002	2010
Berlin	8,6	10,0	8,8	7,5	-4,1	-3,1
Brandenburgia	11,2	13,1	11,5	10,5	1,6	-1,2
Meklemburgia-Pomorze Przednie	11,3	11,8	11,3	10,9	-1,1	-3,4
Saksonia	16,8	17,5	14,6	13,9	2,1	-2,3
Saksonia-Anhalt	14,4	16,9	16,6	15,0	3,9	-1,7
Turyngia	9,3	10,1	10,5	10,8	5,7	-1,6

Źródło: Radzimski (2016).

realizacja programu przebudowy miast w wersji „zachodniej” (*Stadtumbau West*). W odróżnieniu od wschodniego odpowiednika w programie tym brakuje kilku istotnych elementów stawiających obszar nowych landów w pozycji uprzywilejowanej. W szczególności nie przewidziano możliwości dofinansowania wyburzenia pustostanów bez wkładu własnego gminy. Program został zaopatrzony przez rząd federalny w budżet o identycznej wielkości jak wschodni odpowiednik. Biorąc jednak pod uwagę znacznie większą liczbę ludności Niemiec zachodnich, dofinansowanie *per capita* jest w tym przypadku znacznie niższe.

4.6. Krytyka i redefinicja programu przebudowy miast

W 2009 roku parlament RFN zaaprobował przedłużenie programu przebudowy miast w nowych krajach związkowych do 2016 roku. Oznaczało to utrzymanie w mocy preferencyjnych zasad finansowania na wschodzie Niemiec, co uzasadniano ich szczególną podatnością na procesy kurczenia się. Jednocześnie w kolejnych latach program miały czekać dość daleko idące zmiany. W 2009 roku odbyły się wybory do Bundestagu, w wyniku których koalicja chadeków z socjaldemokratami została zastąpiona przez koalicję chadecko-liberalną (CDU/CSU-FDP). Fragment umowy koalicyjnej, odnoszący się do programu przebudowy, sugeruje zmienioną optykę postrzegania jego roli:

W programie *Przebudowa Miast w Nowych Krajach Związkowych* należy położyć większy nacisk na rewaloryzację śródmieść i renowację starej zabudowy oraz w większym stopniu uwzględnić redukcję infrastruktury technicznej i społecznej. Sukces programu nie powinien być

zagrożony z powodu nierozwiązanych problemów niektórych przedsiębiorstw mieszkaniowych z zadłużeniem (Wachstum, Bildung, Zusammenhalt..., 2009: 41).

Na marginesie warto odnotować, że fakt uwzględnienia w umowie koalicyjnej partii rządzących wytycznych dotyczących programu przebudowy, jak również innych programów wsparcia rozwoju miast, jest pewnym odzwierciedleniem usytuowania kwestii miejskich w głównym nurcie polityki federalnej w RFN. Zmiany w programie przebudowy miast były jednak sygnalizowane już wcześniej. W 2007 roku w oficjalnym raporcie opublikowanym przez Federalne Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Rozwoju Miast stwierdzono:

[...] pożądane przez nas efekty, zwłaszcza w odniesieniu do dzielnic starej zabudowy, nie wszędzie zostały urzeczywistnione. Dlatego też drugi filar przebudowy miast, czyli rewaloryzacja śródmieść i innych wartych zachowania dzielnic miast, musi znaleźć się teraz w centrum uwagi. Obszary śródmiejskie kształtują indywidualny charakter każdego miasta. Dotyczy to szczególnie wartościowej starej substancji budowlanej, którą należy zachować (BMVBS, 2007a: 3).

Od programu przebudowy miast oczekiwano, że przyczyni się do poprawy sytuacji w tych dzielnicach, które w najmniejszym stopniu skorzystały na renowacji prowadzonej po 1990 roku. Choć renowację historycznej zabudowy przeprowadzono w Niemczech wschodnich w znacznie szerszym zakresie niż w którymkolwiek z pozostałych krajów postsocjalistycznych, to miała ona charakter selektywny (Großmann i in., 2013). Odnowione zostały przede wszystkim zasoby odznaczające się wysokim standardem architektonicznym. Wiele budynków historycznych, lecz niewyróżniających się szczególnymi walorami, w tym zwłaszcza budynków powstałych w okresie *Gründerzeit*, pozostało nieodnowionych. Także prowadzony od 1991 roku program urbanistycznej ochrony zabytków koncentrował się na renowacji zasobów najbardziej wartościowych pod względem historycznym.

Implementacja programu przebudowy w dzielnicach śródmiejskich okazała się jednak jednym z jego najsłabszych punktów. Skala rewaloryzacji, zwłaszcza w początkowym okresie, była znacznie mniejsza od oczekiwań. Jednocześnie kontrowersje wzbudzały przypadki wyburzania budynków w zabudowie śródmiejskiej (ryc. 12). Nie było to zjawisko masowe, ale przykuło uwagę opinii publicznej. W Lipsku jedna z organizacji społecznych sporządziła nawet listę historycznych budynków wyburzonych w ramach programu przebudowy (Bernt, 2009). W koncepcji „miasta perforowanego” wskazywano wprawdzie na pewne pozytywne strony tego procesu, takie jak możliwość stworzenia dodatkowej przestrzeni otwartej w gęsto zabudowanych dzielnicach. Z czasem w programie przebudowy miast zarysowała się jednak coraz wyraźniejsza tendencja do zachowania historycznych zasobów. Wyrazem tego było w szczególności wprowadzenie wymogu uzyskania zgody władz landu na wyburzenie historycznych budynków, a później



Ryc. 12. Przykłady wyburzenia zabudowy śródmiejskiej (fot. A. Radzimski)

wprowadzenie zakazu finansowania rozbiórki zabytków. Stworzono też możliwość finansowania – co istotne, bez wkładu własnego gmin – projektów polegających na czasowym zabezpieczeniu budynku w stabilnym stanie technicznym, z uwzględnieniem jego ewentualnego zakupu przez gminę, z myślą o jego renowacji w przyszłości (por. tab. 6). Ogółem zmiany te miały na celu przekształcenie profilu programu przebudowy miast, który zwłaszcza w początkowym okresie odbierany był jako program odpowiadający potrzebom podmiotów zarządzających dużymi zasobami mieszkaniowymi.

Tabela 6. Kalendarium implementacji programu przebudowy miast

Rok	Wydarzenie
2000	Publikacja raportu komisji Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern
2002	Inauguracja programu przebudowy miast w nowych krajach związkowych (Stadtumbau Ost); ogłoszenie konkursu dla gmin na opracowanie zintegrowanych koncepcji rozwoju
2004	Wprowadzenie przepisów dotyczących przebudowy miast do kodeksu budowlanego (Baugesetzbuch); rozszerzenie programu przebudowy na zachodnią część Niemiec (Stadtumbau West)
2005	Wprowadzenie wymogu uzyskania zgody władz landu na wyburzenie budynku wybudowanego przed 1914 rokiem; zniesienie wymogu wkładu własnego gminy w przypadku likwidacji zbędnej infrastruktury technicznej i społecznej
2007	Wprowadzenie wymogu przeznaczania przynajmniej 50% funduszy na rewaloryzację
2008	Wprowadzenie zakazu finansowania z programu przebudowy rozbiórki zabytków
2009	Decyzja Bundestagu o przedłużeniu programu przebudowy w nowych krajach związkowych do 2016 roku; wprowadzenie możliwości zabezpieczania budynków w zabudowie pierzejowej wybudowanych przed 1949 rokiem oraz innych budynków istotnych dla wizerunku miasta bez wkładu własnego gminy
2017	Połączenie programów Stadtumbau Ost i Stadtumbau West

Źródło: opracowanie własne.

Implementacja programu przebudowy miast w starych krajach związkowych (*Stadtumbau West*) wzbudziła generalnie znacznie mniej kontrowersji niż w przypadku nowych krajów związkowych. Problem pustostanów mieszkaniowych, choć występujący także na zachodzie, nigdy nie osiągnął poziomu takiego jak na wschodzie. Podobnie jak wschodni odpowiednik program przebudowy miast w wersji zachodniej koncentruje się na problemach dzielnic śródmiejskich i osiedli wielkopłytkowych. Jego wyróżnikiem, również w odniesieniu do innych programów miejskich w Niemczech, jest akcent położony na zagospodarowanie terenów typu *brownfield*, to jest miejskich nieużytków, takich jak tereny przemysłowe, powojkowe czy pokomunikacyjne. W ciągu dekady implementacji (2004–2014) z programu przebudowy miast w starych krajach związkowych skorzystały 434 gminy (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit [BMUB], 2014a).

W 2017 roku podjęta została decyzja o połączeniu obydwu programów przebudowy miast w jeden. O kroku tym dyskutowano już wcześniej, a zasadniczą barierę stanowił opór beneficjentów we wschodnich landach motywowany obawą o utratę preferencyjnych zasad finansowania. Program przebudowy miast w starych krajach związkowych nie przewidywał bowiem możliwości zwolnienia gminy z wnoszenia wkładu własnego przy realizacji określonych typów projektów. W momencie gdy powstawała niniejsza praca, zasady implementacji zunifikowanego programu przebudowy miast nie były jeszcze do końca sprecyzowane.

4.7. Lokalne przykłady implementacji: program przebudowy miast

4.7.1. Chociebuż: przebudowa w przestrzeni osiedla wielkopłytkowego

Istotną część programu przebudowy miast stanowi restrukturyzacja osiedli wielkopłytkowych. Przebieg procesu restrukturyzacji zilustrowany zostanie w niniejszej pracy na konkretnym przykładzie, którym jest osiedle Sachsendorf-Madlow w Chociebużu. Obszar ten doświadczył po 1990 roku splotu procesów, które są w dużym stopniu charakterystyczne dla wielu podobnych osiedli w Niemczech wschodnich. Chociebuż (niem. Cottbus, 99,7 tys. mieszkańców na koniec 2015 roku) jest miastem o długiej historii. Położone w centrum regionu historycznie zamieszkiwanego przez Serbołużyczan miasto uległo daleko idącym przeobrażeniom w okresie powojennym w związku z wydobyciem węgla brunatnego. W Niemieckiej Republice Demokratycznej okolice Chociebuża stały się zagłębiem energetycznym. Liczba ludności miasta wzrosła między 1945 a 1989 rokiem przeszło trzykrotnie, sięgając u schyłku NRD prawie 130 tys. osób. Wokół historycznego śródmieścia zaczęły powstawać od lat 60. osiedla budowane w technologii prefabrykowanej. Po 1990 roku Chociebuż doświadczył problemów związanych z restrukturyzacją, charakterystycznych dla ośrodków przemysłowych epoki socjalizmu.

Po zjednoczeniu Niemiec rozpoczął się trwający w zasadzie nieprzerwanie do dziś proces spadku liczby ludności Chociebuża. Procesy obserwowane w okresie po zjednoczeniu wskazują na niekorzystny wpływ wcześniejszej ścieżki rozwoju i trudności z oderwaniem się od niej. Wąsko sprofilowany, w zasadzie monofunkcyjny charakter struktury gospodarczej miasta skłaniał do migracji zarobkowych na zachód. Dominujący wcześniej robotniczo-przemysłowy profil ekonomiczny oznaczał, że w zasadzie nie planowano terenów pod budownictwo jednorodzinne, co utrudniło reakcję na nowy trend w kierunku suburbanizacji. Z czasem głównym czynnikiem ubytku demograficznego stało się jednak starzenie się społeczeństwa spowodowane niskim współczynnikiem dzietności i selektywnym wpływem ludzi młodych z miasta.

W 2003 roku miasto straciło już przeszło 20% liczby ludności w porównaniu do maksimum z końca lat 80. Sytuację próbowano wówczas ratować przyłączeniem obszaru sąsiednich gmin. Liczba mieszkańców wzrosła jednak wskutek tego zabiegu nieznacznie, by już po kilku latach powrócić do poprzedniego poziomu. Mimo upływu przeszło dwóch dekad od zjednoczenia Niemiec w Chociebużu nie udało się stworzyć nowych miejsc pracy na taką skalę, jaką wcześniej zapewniał przemysł wydobywczo-energetyczny. Górnictwo węgla brunatnego jest nadal obecne w regionie, jednak zatrudnia znacznie mniejszą liczbę osób niż przed zmianą ustroju.

Budowa osiedla Sachsendorf-Madlow rozpoczęła się w 1975 roku w związku z zamiarem uruchomienia elektrowni Jänschwalde. Największe osiedle wielkopłytkowe w Chociebużu zostało zaplanowane jako jednostka na 12,5 tys. mieszkań. Według planów osiedle Sachsendorf-Madlow pomieścić miało do 40 tys. mieszkańców (Stadtverwaltung Cottbus, 2007). Ogółem wzniesiono w Chociebużu 36 tys. mieszkań wybudowanych w technologii wielkopłytkowej, które stanowią około dwóch trzecich zasobów mieszkaniowych tego miasta. Przy tym Sachsendorf-Madlow jest jednym z osiedli najpóźniej zasiedlonych. Tym samym po 1990 roku wśród mieszkańców osiedla była większa grupa osób w wieku mobilnym niż w przypadku osiedli, które zasiedlane były wcześniej.

W okresie od 1993 do 2000 roku osiedle doświadczyło drastycznego wręcz spadku liczby ludności o 13 200 osób, to jest o prawie 40%. W tym samym czasie liczba ludności całego Chociebuża zmniejszyła się o 20 000 tys. osób. Przeszło połowa ubytku ludności w skali ogólnomiejskiej przypadła zatem na Sachsendorf-Madlow (Stadtverwaltung Cottbus, 2007). Prowadzone od 1993 roku badania ankietowe wskazywały, że osiedle Sachsendorf-Madlow postrzegane jest jako najmniej atrakcyjne miejsce do życia w mieście. W latach 90. zakładano, że ubytkowi ludności można będzie w pewien sposób przeciwdziałać za pomocą działań modernizacyjnych. W 1998 roku w porozumieniu z właścicielami mieszkań opracowano ramową koncepcję zagospodarowania osiedla. Jej głównymi założeniami było zwiększenie inwestycji w przestrzeń publiczną, nadanie poszczególnym częściom osiedla bardziej indywidualnego charakteru oraz uwypuklenie roli osiedlowego centrum (ryc. 13). Jednakże rozwój handlu wielkopowierzchniowego, a zwłaszcza powstanie w sąsiedztwie osiedla galerii handlowej Lausitz Park negatywnie odbiło się na funkcjonowaniu zrewaloryzowanych przestrzeni.

W ramach rozpoczętego w 1993 roku programu *Modernizacja Osiedli Wielkopłytowych* zrealizowano w Sachsendorf-Madlow szereg projektów mających na celu zwiększenie atrakcyjności zasobu mieszkaniowego, w tym przebudowę małych mieszkań na większe. Nietypowym przykładem takiego działania była budowa w latach 2001–2002 willi miejskich, do czego wykorzystano płyty z rozebranego skrzydła 11-kondygnacyjnego bloku mieszkalnego. Bardziej niż o praktyczny aspekt tego przedsięwzięcia chodziło o zaakcentowanie możliwości szerszego otwarcia się na aspiracje i potrzeby klasy średniej. Ogółem ze środków programu modernizacji osiedli wielkopłytowych wydano w Sachsendorf-Madlow 8,5 mln euro, ponadto w ramach różnych programów wsparcia mieszkalnictwa zainwestowano ponad 50 mln euro (Stadtverwaltung Cottbus, 2007). Osiedle było także jednym z projektów realizowanych w ramach inicjatywy *IBA Fürst Pückler Land* w latach 2000–2010. Inicjatywa ta, inspirowana wcześniejszą *IBA Emscher Park* w Zagłębiu Ruhry, miała na celu poszukiwanie nowych możliwości rozwoju Łużyc jako tradycyjnego regionu przemysłowego.

Z biegiem lat trendy społeczno-ekonomiczne w coraz większym stopniu wskazywały na rosnące zagrożenie ubóstwem i wykluczeniem społecznym wśród



Ryc. 13. Przykłady przebudowy na osiedlu Sachsendorf-Madlow (fot. A. Radzimski)
Opis zdjęć od lewego górnego rogu, zgodnie z ruchem wskazówek zegara: rewaloryzacja głównej osi handlowej Gelsenkirchener Allee; namiot jako znak rozpoznawczy osiedla; częściowa odnowa fasady jako przykład braku współdziałania właścicieli; wille miejskie wybudowane z elementów rozebranego bloku.

mieszkańców osiedla. W 2003 roku stopa bezrobocia przekroczyła 20%, wzrastał także odsetek osób korzystających z pomocy społecznej. Od 1999 roku osiedle Sachsendorf-Madlow objęte zostało wsparciem w ramach programu *Miasto Socjalne*, dzięki czemu do 2005 roku wydatkowano tam 6,5 mln euro (Stadtverwaltung Cottbus, 2007).

Jednocześnie coraz większym wyzwaniem stawał się problem pustostanów mieszkaniowych. W ciągu zaledwie czterech lat (1996–2000) odsetek pustych lokali wzrósł aż o 20 punktów procentowych, sięgając 26% (Baudezernat Cottbus, 2003). Krokiem, który sugerował wyczerpywanie się dotychczasowych możliwości działania, było objęcie osiedla przez władze miasta w 2001 roku obszarem sanacji (*Sanierungsgebiet*) na podstawie przepisów kodeksu budowlanego. Ta forma interwencji, która stworzona została głównie z myślą o rewaloryzacji dzielnic historycznych, w tym przypadku miała zostać zastosowana na osiedlu, którego budowę rozpoczęto zaledwie 36 lat wcześniej.

W 2002 roku w związku z wprowadzeniem programu przebudowy miast miała miejsce zmiana, którą określić można mianem przełamania dominującej ścieżki polityki wobec osiedla. Dotychczasowe działania, ukierunkowane na ustabilizowanie sytuacji przez poprawę wizerunku, coraz wyraźniej rozmijały się z trendami rozwoju. Nowa polityka zakładała natomiast dostosowanie substancji budowlanej do zmienionych uwarunkowań. W literaturze przedmiotu podejście takie określa się mianem *right-sizing* (Pallagst i in., 2017).

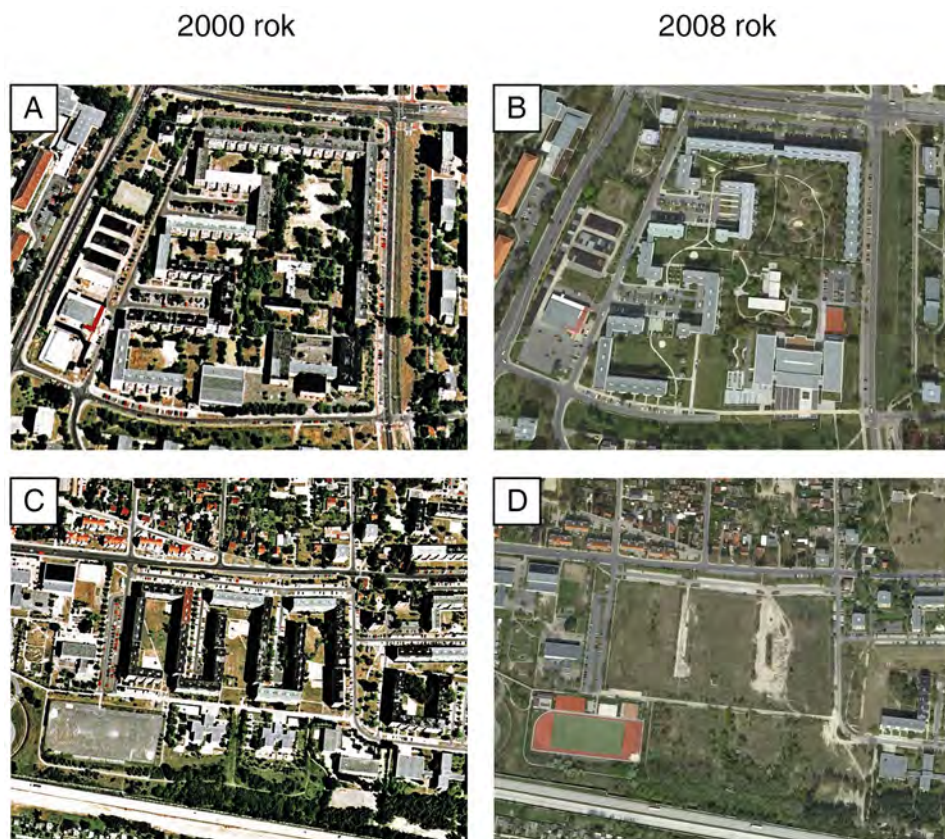
Jednym z podstawowych wymogów programu przebudowy miast jest opracowanie zintegrowanej koncepcji we współpracy z właścicielami mieszkań. Sachsendorf-Madlow odznacza się charakterystyczną dla osiedli wielkopłytowych w Niemczech wschodnich mozaikową strukturą własności. Współpracą w zakresie realizacji przebudowy okazały się zainteresowane głównie dwa podmioty będące jednocześnie właścicielami największej części zasobów – spółdzielnia mieszkaniowa eG Wohnen 1902 oraz należąca w 100% do miasta spółka Gebäudewirtschaft Cottbus GmbH. Według stanu na 2001 rok należało do nich około trzech czwartych mieszkań w Sachsendorf-Madlow (Stadtverwaltung Cottbus, 2007). Pozostała część była własnością innych podmiotów publicznych lub prywatnych, które weszły w ich posiadanie wskutek prowadzonej w latach 90. prywatyzacji. Zasoby przejmowane przez podmioty prywatne znajdowały się z reguły w dość dobrych lokalizacjach i odznaczały się relatywnie lepszym standardem, stąd też odsetek pustostanów był tam niższy niż w zasobach publicznych. Skłaniało to prywatnych właścicieli raczej do przyjęcia strategii zachowawczej niż do redukcji zasobów.

Brak woli współdziałania ze strony podmiotów prywatnych okazał się główną barierą w realizacji założonej wizji przebudowy. Zgodnie z zasadą „kurczenia się do wewnątrz” zakładała ona konsolidację i rewaloryzację w położonych bliżej centrum częściach osiedla oraz stopniową likwidację zasobów w częściach peryferyjnych. Paradoksalnie, w przypadku Sachsendorf-Madlow realizację koncepcji ułatwiał fakt, że peryferyjne części osiedla były wybudowane najpóźniej, odnotowały one bowiem największy ubytek ludności.

Za reprezentacyjny przykład konsolidacji i rewaloryzacji na osiedlu Sachsendorf-Madlow uznawany jest kwartał Turower Strasse (Baudezernat Cottbus,

2003). Jest to kwartał położony w sąsiedztwie stanowiącej główną oś osiedla Gelsenkirchener Allee i jednocześnie obok biegnącej do śródmieścia linii tramwajowej. Przeważają tam preferowane przez najemców budynki niskie. W ramach rewaloryzacji kwartału Turower Strasse dokonano selektywnego wyburzenia części zabudowy. Pozostała część została zrewaloryzowana, a także przystosowana do potrzeb osób w podeszłym wieku. Część mieszkań w kwartale Turower Strasse została przekształcona w lokale własnościowe.

Zupełnie inny charakter miała przebudowa w części osiedla położonej najdalej od centrum miasta. Jeśli pozwalała na to struktura własności, wyburzane były całe kwartały zabudowy (ryc. 14). Z wyburzanych budynków wysiedlono w latach 2002–2006 ponad tysiąc gospodarstw domowych (Stadtverwaltung Cottbus, 2007). Dla osób tych przesiedlenie oznaczało z reguły zakończenie okresu życia w niepewności. Zdarzały się jednak przypadki, że osoby przesiedlone z powodu wyburzenia budynku musiały z tego samego powodu ponownie zmieniać miejsce



Ryc. 14. Różne formy przebudowy na przykładzie osiedla Sachsenorf-Madlow
A–B – rewaloryzacja i konsolidacja w kwartale Turower Strasse, C–D – wyburzenie całego kwartału na peryferiach osiedla.

Źródło: Google Earth.

zamieszkania. W procedurze przenoszenia mieszkańców aktywną rolę odegrały podmioty będące właścicielami mieszkań. Do każdego mieszkania wysłano przedstawicieli wynajmującego, którzy pomagali w znalezieniu mieszkań dostosowanych do potrzeb. Wynajmujący pokrywali ponadto koszty przeprowadzki, a także gwarantowali odtworzenie w nowym mieszkaniu takich warunków, jakie najemca własnym nakładem stworzył w mieszkaniu, które musiał opuścić. Jedyńm warunkiem było podpisanie przez najemcę umowy z tym samym właścicielem co wcześniej.

4.7.2. Halle: innowacyjne podejście do przekształceń obszarów śródmiejskich

Program przebudowy miast w późniejszej fazie implementacji miał w świetle założeń w większym stopniu skoncentrować się na obszarach śródmiejskich. Implementacja programu na tego typu terenach napotkała na szereg trudności. Jednym z projektów, które pod pewnymi względami uznawane były za modelowe dla nowego kierunku realizacji programu przebudowy miast, był opisany poniżej przykład dzielnicy Glaucha w Halle (Saale).

Halle (237 tys. mieszkańców wg stanu na koniec 2015 roku) to obok Magdeburga jeden z dwóch głównych ośrodków miejskich Saksonii-Anhalt⁶. To liczące przeszło 1200 lat miasto w przeszłości znane było między innymi dzięki eksploatacji złóż soli. W NRD rejon Halle stał się zagłębiem przemysłu chemicznego rozwiniętego w oparciu o przejęte przez państwo zakłady powstałe w okresie Republiki Weimarskiej oraz Trzeciej Rzeszy (*Leunawerke* oraz *Buna-Werke*). Wokół historycznego centrum powstały osiedla wielkopłytowe, a w latach 60. rozpoczęto budowę wielkopłytowego osiedla, które do 1990 roku funkcjonowało jako odrębna jednostka administracyjna Halle-Neustadt.

W latach 90. Halle było jednym z najsilniej kurczących się miast wschodni Niemiec. Po zjednoczeniu Niemiec majątek kombinatów chemicznych został przejęty przez urząd powierniczy (*Treuhandanstalt*), a następnie stopniowo odsprzedany prywatnym inwestorom. Dziś przemysł chemiczny jest nadal obecny w rejonie Halle, lecz zatrudnia kilkakrotnie mniejszą liczbę osób. Liczba mieszkańców Halle zmniejszyła się w latach 1990–2002 z 310 do 240 tys. osób (BMVBS, 2012a). Największy udział w ubytku demograficznym miały osiedla wielkopłytowe, i to właśnie na nich początkowo skoncentrowana była implementacja programu przebudowy miast w tym mieście.

Z czasem punkt ciężkości programu przebudowy miast przesunął się w stronę dzielnic śródmiejskich, które w niewielkim stopniu skorzystały na prowadzonej w latach 90. rewaloryzacji. W przypadku Halle jedną z takich dzielnic jest Glaucha, której geneza sięga okresu *Gründerzeit*. Do początków XIX wieku Glaucha była małym miastem sąsiadującym z Halle, w którego granice została formalnie włączona w 1817 roku. W drugiej połowie XIX wieku Halle było

⁶ Oficjalną nazwą miasta jest Halle (Saale). Dla przejrzystości zapisu tu i w dalszej części tekstu używana jest wersja skrócona Halle.

dynamicznie rozwijającym się ośrodkiem przemysłowym, którego liczba ludności w 1870 roku przekroczyła 100 tys. osób. Przestrzenna ekspansja miasta dokonywała się głównie w dwóch kierunkach, wykazując przy tym wyraźne oznaki segregacji społeczno-przestrzennej. Dzielnice powstające na północ od centrum zamieszkiwane były przez zamożniejsze mieszczaństwo, natomiast dzielnice południowe, do których zaliczała się także Glaucha, miały typowo robotniczy charakter. Glaucha wykazywała liczne cechy typowe dla wielu dzielnic budowanych w okresie *Gründerzeit*. Zabudowa była architektonicznie niewyszukana, a standard techniczny niski. Brak było ogólnodostępnych terenów zielonych czy też innych elementów mogących podnosić jakość życia mieszkańców. W 1907 roku Glaucha liczyła 29,7 tys. mieszkańców, co stanowiło 15% ówczesnej ludności Halle (Hauser, 2006).

Typowo robotniczy charakter dzielnica ta zachowała także w okresie NRD. Jednocześnie warunki życia systematycznie pogarszały się wskutek niedoinwestowania. Pewna zmiana w tym względzie nastąpiła dopiero w latach 80. Władze NRD dokonały wówczas wyboru kilku pilotażowych projektów rewaloryzacji w wybranych dzielnicach największych miast. Jedną z wybranych dzielnic była Glaucha, do czego bez wątplenia predestynował ją profil społeczno-ekonomiczny dobrze pasujący do propagowanego ideału państwa robotniczego. Pewną przesłankę mógł także stanowić fakt, że było to miejsce urodzenia Margot Honecker, żony wieloletniego przywódcy NRD. Glaucha stała się tym samym jednym z nielicznych przypadków odnowy dzielnicy historycznej przeprowadzonej w realiach mało przychylnego tej formie zabudowy wschodnioniemieckiego państwa. Zakres prac rewaloryzacyjnych był w porównaniu do dzisiejszych standardów raczej skromny. Jednocześnie wprowadzono w formie plomb zabudowę wielkopłytową, której forma była swoistą wariacją na temat zabudowy historycznej (ryc. 15).

Z drugiej strony przeprowadzona w latach 80. w ograniczonym zakresie rewaloryzacja po zmianie ustroju okazała się pewnym problemem. Koszty prac zostały bowiem wpisane jako obciążenie hipoteki do ksiąg wieczystych budynków. Barięą był także niewyróżniający się zbytnio standard architektoniczny, przez co trudno było liczyć na wsparcie ze strony lobby ochrony zabytków (Nelle, 2012). Co więcej, część nielicznych zdobieć została usunięta podczas prac prowadzonych w latach 80. Ponadto w obliczu niewielkiej wprawdzie, lecz zauważalnej poprawy warunków bytowych przeprowadzonej o dekadę wcześniej, ponoszenie nowych nakładów inwestycyjnych nie wydawało się potrzebą nagłą.

Sytuacja społeczno-ekonomiczna dzielnicy ulegała jednak z roku na rok systematycznemu pogorszeniu. Liczba mieszkańców spadła w latach 1990–2002 z 5 do 4,5 tys., a odsetek pustostanów wzrósł z 5% do 20% (BMVBS, 2012a). Następował proces selektywnego odpływu mieszkańców, w którego rezultacie w dzielnicy pozostawali głównie mieszkańcy mniej zamożni. Oprócz niskiej jakości środowiska urbanistycznego najprawdopodobniej dawał o sobie znać także syndrom „dzielnicy robotniczej”. Badania ankietowe pokazywały, że Glaucha uważana była za najmniej atrakcyjne miejsce do życia w Halle. Za lepsze lokalizacje uznawano nawet wielkopłytowe osiedla, gdzie wyburzane były tysiące pustostanów (Jaek, 2012).



Ryc. 15. Zabudowa w dzielnicy Glaucha i jej przekształcenia (fot. A. Radzimski)

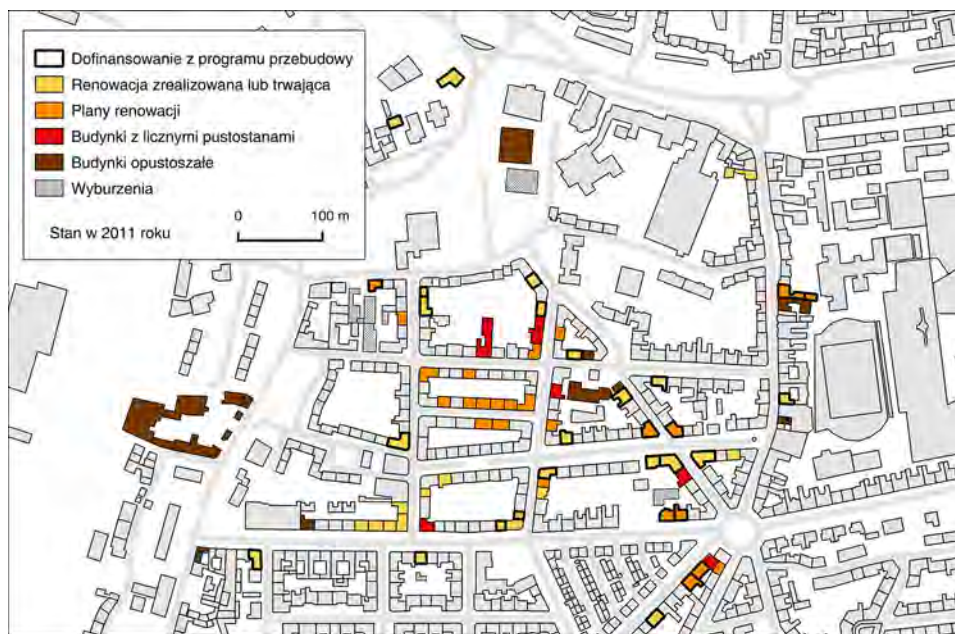
Opis zdjęć od lewego górnego rogu, zgodnie z ruchem wskazówek zegara: zabudowa wielkopłytowa w formie plomb; pustostany w nieodnowionej zabudowie; zagospodarowanie wnętrza kwartału; przykład odnowionej zabudowy.

W 2007 roku miasto Halle przyjęło zintegrowaną koncepcję przebudowy dla obszaru Südliche Innenstadt zawierającego w sobie dzielnicę Glaucha. Można to uznać za formalne zapoczątkowanie interwencji na tym obszarze. Cechą charakterystyczną Südliche Innenstadt jest wysoki udział prywatnych właścicieli kamienic, sięgający niemal 70% (Stadt Halle, 2007). Problem niewielkiego zaangażowania się prywatnych właścicieli w realizację programu przebudowy miast został dostrzeżony na szczeblu ogólnokrajowym (BMVBS, 2007b). Wynikał on po pierwsze z tego, że instrumentarium programu przebudowy było niedostosowane do oczekiwań indywidualnych właścicieli. Patrząc szerzej, w praktyce funkcjonowania administracji z biegiem lat wykształcił się mechanizm współdziałania z dużymi podmiotami, takimi jak spółdzielnie mieszkaniowe. Administracja nie miała natomiast wypracowanego sposobu działania w sytuacji, gdy istnieje bardzo duża liczba potencjalnych partnerów. Około jednej trzeciej mieszkań na obszarze Südliche Innenstadt w 2007 roku wymagało renowacji. Przy tym często zachodziła koincydencja między złym stanem technicznym budynku a jego stanem prawnym. Wiele budynków wymagających renowacji znajdowało się w rękach wspólnot spadkowych (Stadt Halle, 2007). Najczęściej stanowiło to skuteczną i, jak się przez długi czas wydawało, nieprzezwycięzalną barierę do podjęcia renowacji.

Szansą dla dzielnicy Glaucha było to, że z biegiem lat stała się ona miejscem, gdzie napływały osoby w młodym wieku (Stadt Halle, 2007). Strategia przyjęta przez władze miasta zmierzała do wykorzystania tego trendu. Kluczową rolę w jej realizacji odegrały jednak podmioty spoza administracji publicznej. W 2008 roku zainicjowana została finansowana ze środków programu przebudowy miast działalność moderatora. Miała ona na celu stworzenie nowej drogi komunikacji między administracją publiczną a prywatnymi właścicielami kamienic. Moderator, współpracując z administracją miejską, zachowywał jednocześnie wobec niej niezależność, pracując jako formalnie niezależny konsultant. W skrócie proces moderacji przebiegał następująco. Po pierwsze, na podstawie danych z rejestrów miejskich podejmowano próbę kontaktu z właścicielami budynków w celu rozoznania ich zamiarów dotyczących ewentualnej renowacji lub zbycia nieruchomości. Następnie, w zależności od potrzeb, działania moderatora obejmowały pomoc w uregulowaniu statusu prawnego nieruchomości (procedura zniesienia współwłasności), pomoc w uzyskaniu dofinansowania, w załatwianiu spraw urzędowych związanych z renowacją nieruchomości czy też ogólne doradztwo prawne i techniczne.

Istotną rolę w procesie przekształceń w dzielnicy Glaucha odegrało także studenckie stowarzyszenie Postkult. Zaangażowanie tego stowarzyszenia uwidoczniło się zwłaszcza w procesie kształtowania nowego wizerunku, czyli *rebrandingu* obszaru. W związku z dominującym postrzeganiem Glauchy jako dzielnicy robotniczej, w procesie tym akcent położony został zwłaszcza na działania o charakterze kulturalnym. Wykorzystując możliwości, jakie dawała inicjatywa kraju związkowego Saksonia-Anhalt *IBA Stadtumbau*, zorganizowano szereg wydarzeń i akcji służących ożywieniu przestrzeni miejskiej. Niektóre z tych wydarzeń, takie jak uliczny festiwal *Fête de la Musique*, weszły na stałe do kalendarza imprez kulturalnych w Halle. Proces kształtowania nowego wizerunku dzielnicy uznano za zakończony sukcesem, gdy w doniesieniach medialnych przestały przeważać informacje o wandalizmie i brudnych ulicach, a największy niemiecki tabloid „Bild Zeitung” zamieścił nagłówek opisujący dzielnicę jako „przyszłość Halle”.

W przeważającej części renowacja sfinansowana została ze środków prywatnych. Fundusze publiczne z programu przebudowy miast zostały wykorzystane na podstawie mechanizmu, który według pierwotnych założeń miał umożliwić tymczasowe zabezpieczenie budynków z myślą o ich ewentualnej renowacji w przyszłości. Począwszy od 2009 roku, projekty takie można było realizować bez wkładu własnego gminy. Zgodnie z tymi założeniami, zabezpieczenie budynku i faktyczna renowacja powinny być rozdzielone w czasie. W praktyce jednak wymóg ten udawało się ominąć. Przykładowo kraj związkowy Saksonia-Anhalt przyjął takie wytyczne finansowania (*Förderrichtlinien*), w których świetle za zabezpieczenie budynku uznać można było na przykład wymianę dachu, która w istocie stanowiła część całościowej renowacji budynku. Ogólna kwota środków publicznych zainwestowanych w rewaloryzację dzielnicy Glaucha wyniosła w latach 2008–2013 1,6 mln euro, inwestycje prywatne natomiast zamknęły się w kwocie 25 mln euro (BMUB, 2014b). Ogółem dzięki procesowi moderacji w dzielnicy Glaucha udało się doprowadzić do renowacji kilkudziesięciu budynków (ryc. 16).



Ryc. 16. Synteza procesu przekształceń w dzielnicy Glaucha

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych miasta Halle.

W renowację kamienic w dzielnicy Glaucha włączyli się zarówno inwestorzy lokalni, jak i zewnątrzni. Zachowania spekulacyjne były sporadyczne, choć kilka kamienic kupionych przez zagranicznego nabywcę nie zostało odnowionych mimo upływu paru lat od transakcji. Badania ankietowe przeprowadzone po kilku latach od rozpoczęcia procesu przekształceń w dzielnicy Glaucha wskazują, że trend napływu nowych form gospodarstw domowych oraz młodych rodzin został wzmocniony (Flegner, Loebner, 2014). Nie zaobserwowano natomiast oznak procesu gentryfikacji w klasycznym znaczeniu, czyli procesu prowadzącego do wypierania starych mieszkańców przez nowych (Jaeck, 2012). Mankamentem okazał się brak koordynacji między rewaloryzacją w sferze prywatnej i publicznej. Równoległe z renowacją kamienic nie nastąpiła adekwatna poprawa jakości przestrzeni publicznej. Chcąc wykorzystać na ten cel środki z programu przebudowy miast, miasto Halle musiałoby bowiem wnieść wkład własny.

4.7.3. Program przebudowy miast w peryferyjnym ośrodku

W dyskusjach o programie przebudowy miast rzadko bierze się pod uwagę perspektywę małych ośrodków. W szerszym kontekście dotyczy to do pewnego stopnia całej debaty o miastach kurczących się. Jak jednak zauważają Martinez-Fernandez i in., „opuszczone budynki są nadzwyczaj widoczne w przestrzeni miejskiej, zwłaszcza w mniejszych miastach” (Martinez-Fernandez i in., 2016: 3). W niniejszej pracy procesy związane z implementacją programu przebudowy

miast w ośrodkach tego typu zilustrowane zostaną na przykładzie małego miasta Pritzwalk w północnej części Brandenburgii.

Pritzwalk (11,9 tys. mieszkańców na koniec 2015 roku) leży w odległości 130 km od Berlina i 170 km od Hamburga. Historycznie rzecz ujmując, miasto to spełniało funkcję lokalnego ośrodka handlowo-usługowego dla okolicznej ludności. Jedyne większe zakłady istniejące przed II wojną światową były przędzalnia oraz browar, w czasach NRD powstała natomiast wytwórnia kół zębatach. Struktura przestrzenna miasta nie uległa jednak znaczącym zmianom w okresie socjalizmu. Pritzwalk ma bardzo dobrze zachowany układ urbanistyczny historycznego centrum. Miasto nie doświadczyło większych zniszczeń wojennych poza zbombardowaniem dworca kolejowego. Pritzwalk, nie będąc ośrodkiem priorytetowym dla gospodarki NRD, przeżywało pewnego rodzaju stagnację. Transformacja stworzyła szansę na regenerację, lecz jednocześnie miasto, tak jak i cały region, stało się w obliczu ryzyka peryferyzacji. Ryzyko to zwiększało położenie z dala od dużych ośrodków, za to w pobliżu węzła autostrady A24 Berlin–Hamburg. Istotą problemu peryferyzacji jeden ze zwiazanych z miejscem autorów oddał następującymi słowami, opisując wygląd i sposób funkcjonowania miejskiej starówki: „w pełni odnowiona strefa piesza małymi sklepikami i kawiarniami zaprasza do spacerów. Zaraz z tyłu jest jednak jeszcze NRD” (Harwazinski, 2008: 145).

Pritzwalk jak większość miast wschodniemieckich doświadczyło procesu kurczenia się. Proces ten jest jednak rozłożony w czasie i słabo związany z falami migracyjnymi, inaczej niż w ośrodkach, w których w okresie NRD intensywnie rozwijał się przemysł. Demograficzny regres rozpoczął się jeszcze przed zmianą ustroju. Na początku lat 80. miasto osiągnęło liczbę 12 tys. mieszkańców, natomiast przez kolejne dwie dekady liczba mieszkańców spadała. Nie widać przy tym efektu otwarcia granicy, mówić można raczej o procesie powolnego, lecz systematycznego regresu (Stadt Pritzwalk, 2009). W toku przeprowadzanych w Brandenburgii reform administracyjnych po 2000 roku w granice Pritzwalk włączono kilka małych ościennych gmin. Wskutek tych zmian liczba ludności wzrosła o prawie 3 tys., by jednak po kilkunastu latach powrócić do poprzedniego poziomu.

Od 1991 roku Pritzwalk uczestniczyło w federalnym programie *Projekty Sanacji i Zagospodarowania*. Dzięki tym środkom, a także funduszom z programów miejskich i mieszkaniowych landu Brandenburgia, przeprowadzono rewaloryzację przestrzeni publicznej na obszarze historycznej starówki oraz renowację komunalnych zasobów mieszkaniowych, jak również przebudowę dawnego hotelu na mieszkania komunalne. Ponadto przy wsparciu federalnego programu *Mniejsze Miasta i Gminy* przeprowadzono modernizację dworca kolejowego oraz przebudowę dawnej przędzalni na potrzeby szkoły, edukacji zawodowej i muzeum regionalnego.

W 2002 roku Pritzwalk ubiegało się po raz pierwszy o uczestnictwo w uruchomionym wówczas programie przebudowy miast. Na rozpisany konkurs miasto zgłosiło zintegrowaną koncepcję przebudowy, która przewidywała wyburzenie około 250 lokali. Pritzwalk nie zostało jednak do programu zakwalifikowane, gdyż odsetek pustostanów w skali ogólnomiejskiej nie przekraczał 10% lokali.

W 2009 roku, w związku z rozpoczęciem drugiego okresu realizacji programu przebudowy, ponownie podjęto próbę ubiegania się o uczestnictwo, tym razem uwieńczoną powodzeniem. Odsetek pustostanów w historycznym centrum wynosił wówczas 20%, to jest około 190 lokali (Stadt Pritzwalk, 2009).

Strategię przyjętą przez miasto określić można mianem przestrzennej konsolidacji w obliczu procesu peryferyzacji. Od kilku lat w Pritzwalk daje się zaobserwować rosnące zainteresowanie mieszkaniem w śródmieściu. Wynika to między innymi z tego, że na obszarach wiejskich w związku z regresem demograficznym ograniczany jest zakres usług społecznych, likwidowane są połączenia komunikacyjne. Skutkuje to tym, że wiele osób jest skłonnych przenieść się do miasta, gdzie zakres usług jest szerszy, i co istotne, znajdują się one w zasięgu pieszego dojścia.

Oferta mieszkań dostępnych w śródmieściu jest jednak ograniczona. Około jednej trzeciej lokali w Pritzwalk należy do podmiotów instytucjonalnych, takich jak spółka komunalna czy spółdzielnia, przy czym wiele z tych lokali znajduje się w zabudowie wielkopłytowej. W historycznym centrum zdecydowanie przeważają prywatni właściciele (Stadt Pritzwalk, 2009). W ramach programu przebudowy miast podjęte zostały pewne działania zmierzające do zmiany niekorzystnej sytuacji na lokalnym rynku mieszkaniowym. Po pierwsze, podjęto próbę kontaktu z właścicielami opustoszałych budynków w celu rozeznania przyczyn ich biernej postawy i ewentualnych zamiarów dotyczących nieruchomości. Na rozesłaną do 22 właścicieli korespondencję zawierającą kwestionariusz ankietowy od 15 otrzymano korespondencję zwrotną (BMUB, 2014b). Jak się okazało, część powodów biernej postawy właścicieli nieruchomości miała charakter obiektywny (na przykład podeszły wiek). Niektórzy właściciele od lat mieszkali w innym miejscu i nie wykazywali w zasadzie więzi z lokalnym środowiskiem. Ponadto jednak istniało silne przeświadczenie, że mieszkania po ewentualnym remoncie nie znajdą najemców. Podczas bezpośrednich kontaktów z właścicielami dążono do zmiany ich postawy, używając argumentu o rosnącym popycie na mieszkania w śródmieściu oraz zachęty w postaci dopłat z programu przebudowy.

Drugim kierunkiem działania było pobudzenie obrotu nieruchomościami w śródmieściu, który w tym niewielkim ośrodku praktycznie nie występował. Problem ten wyeliminować miała uruchomiona ze środków programu przebudowy miast kampania informacyjna. Począwszy od 2013 roku, na budynkach dostępnych na sprzedaż umieszczone zostały banery informacyjne (ryc. 17). O wyborze bezpośredniego przekazu w przestrzeni miejskiej zdecydował fakt, że nabywców spodziewano się znaleźć głównie w najbliższej okolicy (BMUB, 2014b). Równocześnie informacje były udostępniane w formie broszury oraz na stronie internetowej miasta. Dla każdego z objętych akcją budynków opracowano też ogólny raport dotyczący stanu prawnego i technicznego. Spośród trzynastu budynków, które przy wsparciu organizacyjnym miasta wystawiono na sprzedaż, do końca 2015 roku sześć znalazło nowych właścicieli. W latach 2010–2015 Pritzwalk otrzymało z programu przebudowy miast ogółem 2 mln euro. Choć skala przedsięwzięcia była niewielka, to w małej miejscowości przyniosło ono zauważalną zmianę. Od ilościowego wymiaru bardziej interesujący jest jednak



Ryc. 17. Przestrzeń śródmiejska Pritzwalk i jej przekształcenia (fot. A. Radzimski)

Opis zdjęć od lewego górnego rogu, zgodnie z ruchem wskazówek zegara: przebudowa dawnej przędzalni; pustostan w historycznym centrum; jedna z kamienic odnowionych przy dofinansowaniu z programu przebudowy i organizacyjnym wsparciu miasta; baner informujący o dostępności nieruchomości na sprzedaż.

w tym przypadku fakt, że także w małych ośrodkach możliwe jest wprowadzenie niekonwencjonalnych rozwiązań.

4.8. Synteza: miasto postsocjalistyczne w globalizującym się świecie

Współczesne miasta stają się w coraz większym stopniu zależne od uwarunkowań globalnych, na które tylko w ograniczonym stopniu można próbować wpłynąć na szczeblu lokalnym. Tej globalnej transformacji Niemcy wschodnie doświadczyły, jak się zdaje, w szczególny sposób. W okresie socjalizmu rozwinęła się tam gospodarka silna jak na ówczesne realia, lecz niedostosowana do międzynarodowej konkurencji. Włączenie obszaru Niemiec wschodnich do globalnego obiegu po zjednoczeniu z RFN wywołało szok, którego nie była w stanie zniwelować nawet zakrojona na szeroką skalę polityka strukturalna. Wspierając konsumpcję w stopniu nieadekwatnym do popytu, polityka ta przyczyniła się do powstania poważnej nierównowagi, zwłaszcza w odniesieniu do sektora mieszkaniowego. Polityka

prowadzona w latach 90., opierająca się na rewaloryzacji i działaniach „miękkich”, nie dawała rezultatu, co ilustruje przykład osiedla Sachsenhof-Madlow w Chociebużu. Polityka publiczna pozostawała w tyle za istotnymi procesami kształtującymi rozwój miast. W pomysłny z punktu widzenia polityki wsparcia rozwoju miast sposób zaczęło ulegać to zmianie, gdy w trendach migracyjnych pewnemu wzmocnieniu uległ trend dośrodkowy, dając początek procesowi określanemu mianem reurbanizacji. Stworzyło to bardziej korzystne uwarunkowania do realizacji prowadzonej przez kilka lat bez większych sukcesów strategii „kurczenia się do wewnątrz”. Korzystne w tym kontekście było także zwrócenie się w stronę podmiotów, które wcześniej w małym lub wręcz marginalnym stopniu zaangażowane były w realizację polityki miejskiej, takich jak organizacje społeczne czy indywidualni właściciele nieruchomości. Ilustrują to między innymi omówione przykłady dzielnicy Glaucha w Halle oraz Pritzwalk. W tych przypadkach, inaczej niż wcześniej, to właśnie działania „miękkie” okazały się istotne i pomogły w eliminacji określonych barier. Przykłady te pokazują jednocześnie, że w pewnym, choć ograniczonym i nie wszędzie powtarzalnym zakresie, możliwe jest przeprowadzenie zmian w przestrzeni lokalnej przy wykorzystaniu relatywnie niewielkich zasobów.

5. Programy miejskie w Niemczech wobec współczesnych wyzwań

5.1. Współczesne uwarunkowania polityki miejskiej w Niemczech

Głównym wyzwaniem polityki wsparcia rozwoju miast w latach 90., tak jak i całej polityki przestrzennej rządu federalnego w tamtym okresie, było wspieranie obszaru nowych landów. Wprowadzenie w 2002 roku programu przebudowy miast było pewną formą uznania, że przyjęty model proinwestycyjny nie do końca spełnił pokładane w nim nadzieje. Patrząc w szerszej perspektywie, nowe landy do 2019 roku korzystają ze specjalnego dofinansowania w ramach *Solidarpakt II*. Wedle pierwotnych założeń po tym czasie powinny one osiągnąć taki poziom rozwoju, aby dalsze utrzymywanie ich uprzywilejowanej pozycji w systemie terytorialnej redystrybucji funduszy nie było konieczne. Nie jest jednak pewne, czy cel ten zostanie zrealizowany. W 2013 roku wynagrodzenia na wschodzie Niemiec osiągnęły bowiem 70% poziomu zachodniego, a konwergencja następuje w tempie 1% na trzy lata (Bundesministerium des Innern, 2013). Jednocześnie w ankiecie przeprowadzonej w 2014 roku przez tygodnik „Focus” większość respondentów zgodziła się ze stwierdzeniem, że w przyszłości wsparcie powinny otrzymywać obszary najbardziej go potrzebujące, niezależnie od tego, czy znajdują się na wschodzie czy na zachodzie kraju.

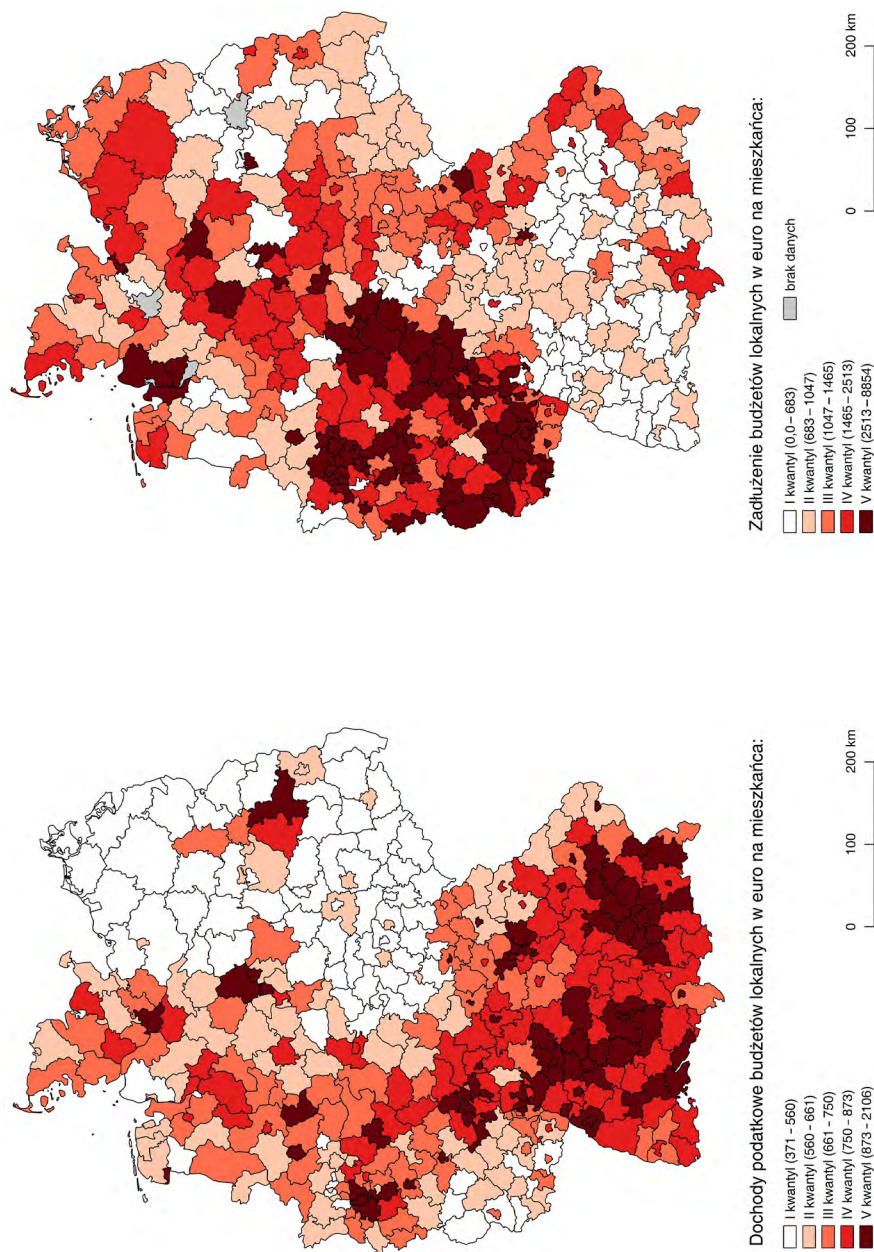
Porównanie sytuacji finansowej gmin w obydwu częściach Niemiec po dwóch dekadach od zjednoczenia nie daje jednoznacznego obrazu. Z jednej strony gminy w nowych landach odznaczały się w 2014 roku o 40% niższymi wpływami podatkowymi niż gminy w starych landach. Gminy na wschodzie Niemiec uzyskiwały natomiast wyższe wpływy z tytułu subwencji. W 2015 roku tylko 30% dochodów gmin w Niemczech wschodnich stanowiły wpływy z podatków, natomiast na subwencje z budżetów krajów związkowych przypadała prawie połowa (49%) komunalnych dochodów. W Niemczech zachodnich wpływy podatkowe stanowiły wówczas 44% komunalnych budżetów, podczas gdy udział subwencji wynosił 35% (Bundesministerium der Finanzen, 2015). Mimo wszystko zauważalna jest poprawa autonomii finansowej gmin wschodnioniemieckich, gdyż w 1998 roku uzyskiwały one z podatków zaledwie dziesiątą część swoich

dochodów, podczas gdy dla zachodniej części Niemiec udział ten wynosił około jednej trzeciej (BBR, 2000).

Z drugiej strony gminy za zachodzie Niemiec, a zwłaszcza w krajach związkowych Hesja, Nadrenia Północna-Westfalia, Nadrenia-Palatynat, Saara i Dolna Saksonia, odznaczały się wyższymi niż na wschodzie wskaźnikami zadłużenia (ryc. 18). Kryteria, według których gminy mogą się zadłużać, określają poszczególne landy. Z tego względu widoczne jest zróżnicowanie regionalne. Fakt, że gminy wschodnioniemieckie większą część dochodów uzyskują z subwencji, korzystnie wpływa na ich stabilizację finansową. Dochody podatkowe gmin niemieckich są w dużym stopniu podatne na wpływ koniunktury gospodarczej, stąd też samorządy uzyskujące znaczną część swoich dochodów z podatków są bardziej podatne na zadłużanie się w mniej korzystnych latach (Vesper, 2015).

Podczas gdy w pierwszych latach po zjednoczeniu Niemiec uprzywilejowane traktowanie wschodnich landów było kwestią pozostającą w zasadzie poza zakresem politycznych dyskusji, z biegiem lat zaczęła wzmacniać się presja na zmianę modelu polityki rządu federalnego. Wiodącą rolę odegrały w tym kontekście stare kraje związkowe, które z jednej strony były sceptycznie nastawione do nadmiernych ingerencji federacji we własną politykę, z drugiej były zainteresowane takim przesunięciem akcentów w przestrzennej alokacji funduszy, które bardziej odpowiadałoby ich własnym interesom.

W latach 90. problemem o politycznym znaczeniu w zachodniej części Niemiec stała się narastająca polaryzacja społeczna. Podczas gdy we Francji czy w Wielkiej Brytanii już od lat 70. prowadzone były programy adresowane do dzielnic dotkniętych deprivacją społeczną, w Niemczech taka forma interwencji nie występowała. Na początku lat 90. w miastach na zachodzie Niemiec zaczęły tworzyć się załóżki inicjatywy na rzecz społecznie ukierunkowanej polityki wobec miast. W 1993 roku kraj związkowy Nadrenia Północna-Westfalia wprowadził program *Dzielnice o Szczególnej Potrzebie Odnowy* (*Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf*), a rok później podobny program zainicjowano w Hamburgu. W 1996 roku konferencja ministrów budownictwa krajów związkowych przyjęła uchwałę postulującą wprowadzenie społecznie ukierunkowanego programu miejskiego na szczeblu federalnym (Becker, Löhr, 2002). Bieg spraw przyspieszyło zwycięstwo socjaldemokratów (SPD) w wyborach do Bundestagu w 1998 roku, po którym partia ta zawiązała koalicję rządową z Partią Zielonych. W 1999 roku zainicjowany został program *Miasto Socjalne* (*Soziale Stadt*), jako pierwszy program miejski w Niemczech, w którym istotny nacisk położono na kwestie społeczne. Zwyczajowo bowiem kwestie te uważano za domenę polityki społecznej, a nie planowania przestrzennego (Albers, 1994). Wśród celów programu znajduje się w szczególności poprawa warunków mieszkaniowych, ulepszenie infrastruktury społecznej, wspieranie integracji wykluczonych grup społecznych oraz osób z przeszłością migracyjną. Program *Miasto Socjalne* to jednocześnie pierwszy zainicjowany po 1990 roku program miejski, który swoim zasięgiem objął cały obszar Niemiec i w którym nie wyodrębniono osobnej puli funduszy dla Niemiec wschodnich i zachodnich.



Ryc. 18. Dochoły podatkowe i zadłużenie gmin w Niemczech w 2014 roku
 Źródło: opracowanie własne na podstawie BBSR (2017).

W związku z inauguracją programu *Miasto Socjalne* wprowadzony został wymóg, aby gminy ubiegające się o dofinansowanie opracowały zintegrowaną koncepcję rozwoju miasta (*Integriertes Stadtentwicklungskonzept*, INSEK). Dokument ten określa, jaki jest związek między wsparciem dla danego obszaru i konkretnym realizowanym tam projektem a rozwojem gminy jako całości. W kolejnych latach opracowanie zintegrowanej koncepcji stało się warunkiem koniecznym uczestnictwa we wszystkich programach miejskich w Niemczech. W 2012 roku dodano ponadto obowiązek opracowywania zintegrowanych koncepcji przy zagwarantowaniu udziału społeczeństwa.

Najistotniejszą zmianą, do której doszło w polityce niemieckiej po 2000 roku dzięki presji ze strony krajów związkowych, było przeprowadzenie w 2006 roku reformy federalizmu (*Föderalismusreform*). W jej wyniku dokonano zmian w Ustawie Zasadniczej RFN, na nowo definiując podział kompetencji między federacją a krajami związkowymi w pewnych obszarach. Reforma miała znaczące konsekwencje dla szeroko rozumianej polityki przestrzennej, gdyż „porządek przestrzenny [stał się] przedmiotem konkurencyjnego ustawodawstwa, to znaczy kraje związkowe [zostały] uprawnione do uchwalania ustaw, jeżeli państwo nie skorzysta z mocy ustanawiania prawa” (Ebert i in., 2012: 73). Kraje związkowe poszerzyły zatem swoje uprawnienia, równocześnie jednak, dzięki uchwalonej w 2008 roku nowej ustawie o polityce przestrzennej (*Raumordnungsgesetz*), rząd federalny zyskał dodatkowy instrument koordynacji polityki przestrzennej w postaci planu porządku przestrzennego. Reforma odpowiadała także w dość dużym stopniu na oczekiwania krajów związkowych, aby zmienić zasady finansowania polityk w formie mieszanej (to jest finansowanych łącznie przez federację i landy), do której to kategorii zalicza się też polityka wsparcia rozwoju miast. Wskutek reformy federalizmu zakres finansowania polityk w formie mieszanej został ograniczony, wiele z nich uległo likwidacji przez przeniesienie do obszaru kompetencji krajów związkowych. Polityka wsparcia rozwoju miast jako jedna z nielicznych polityk opartych na modelu mieszanym przetrwała reformę federalizmu, jednakże zmieniły się niektóre zasady jej implementacji. Różnica polegała w szczególności na dodaniu wymogów: ograniczenia czasowego, degresywności finansowania oraz okresowej ewaluacji, której rezultaty mają być przedłożone parlamentowi. W przełożeniu na praktykę oznaczało to bardziej problemowe ukierunkowanie polityki rządu federalnego wobec miast.

Ponadto w 2012 roku zapadła decyzja o zakończeniu programu *Projekty Sanacji i Zagospodarowania* (*Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen*) prowadzonego nieprzerwanie od 1971 roku. Przez dwie dekady był on jedyną formą realizacji polityki wsparcia rozwoju miast w RFN. O istotnym znaczeniu tego programu świadczy chociażby to, że ogółem ze środków federalnych wydatkowano na jego realizację 7,75 mld euro, co według stanu na 2016 rok stanowiło wciąż prawie połowę całkowitych środków przeznaczonych na realizację programów miejskich w Niemczech (BBSR, 2016). Program *Projekty Sanacji i Zagospodarowania* miał dość ogólnie zdefiniowany katalog celów, stanowiąc w opinii jednego z autorów „publiczne wsparcie procesu przystosowania kwartałów miejskich, a zwłaszcza śródmieść, do wymagań zmotoryzowanego, ponowoczesno-pluralistycznego społeczeństwa doby tercjarystacji” (Altrock, 2008: 18). Program ten opierał się na

„klasycznej” procedurze sanacji (*Sanierungsverfahren*), z którą związane było oczekiwanie, że poniesione ze środków publicznych nakłady uda się częściowo zrekompensować opłatami z tytułu wzrostu wartości nieruchomości. W większości przypadków oczekiwanie to pozostało jednak niespełnione, głównie ze względu na to, że decyzje o nałożeniu opłat były postrzegane jako politycznie niepopularne z punktu widzenia lokalnych władz (Einem, 2015).

5.2. Aktualna rola państwa w polityce miejskiej

Jakkolwiek reforma federalizmu odpowiadała na formułowane przez kraje związkowe oczekiwania, to doprowadziła ona do osłabienia znaczenia federacji w pewnych dziedzinach życia społecznego. W odniesieniu do sfery programów miejskich wpływy federacji zostały w znacznym stopniu zachowane. Można jednak założyć, że legitymizacja władz federalnych do prowadzenia aktywnej polityki miejskiej została w pewien sposób osłabiona. Szansa na pewne jej wzmocnienie pojawiła się wraz z objęciem w 2007 roku przez RFN przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej. W jej trakcie, w ramach odbywającego się w Lipsku nieformalnego spotkania ministrów państw członkowskich właściwych do spraw rozwoju miast, przyjęta została *Karta Lipska na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich*. W skali międzynarodowej dokument ten uznawany jest za znaczący krok w kierunku dowartościowania kwestii miejskich na szczeblu europejskim. Jego przyjęcie było dla niektórych ekspertów pewnym zaskoczeniem, gdyż wcześniej Niemcy uznawane były za kraj raczej sceptycznie nastawiony do europeizacji kwestii miejskich (Eltges, Nickel, 2007). Niezależnie jednak od wymiaru europejskiego w *Karcie Lipskiej* znalazło się istotne z punktu widzenia wewnętrznej polityki niemieckiej stwierdzenie, że państwa członkowskie powinny być aktywnie zaangażowane w prowadzenie polityk wobec miast (Frank, 2008). Wzmacniało to w pewien sposób mandat do kontynuacji polityki wsparcia rozwoju miast na poziomie federacji.

Za kolejny krok zmierzający do poszerzenia możliwości działania w kwestiach miejskich na szczeblu federalnym można uznać opublikowanie w 2007 roku przez Federalne Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Rozwoju Miast memorandum w sprawie *Narodowej polityki rozwoju miast (Nationale Stadtentwicklungspolitik)*. Stwierdza się w nim z jednej strony, że istnieje potrzeba „łączenia różnych polityk i zasobów, refleksji nad oddziaływaniami oraz politycznych ustaleń, co w zakresie rozwoju miast jest pożądanym” (BMVBS, 2007c: 19). Z drugiej strony podkreśla się potrzebę podejmowania kwestii miejskich na szczeblu federalnym, a politykę wsparcia rozwoju miast uznaje za kluczowy w tym kontekście instrument inwestycyjny (Deutscher Bundestag, 2008). Pewną formą kontynuacji debaty, która rozpoczęła się opublikowaniem *Karty Lipskiej*, jest cykliczne organizowanie pod auspicjami federalnego ministerstwa budownictwa kongresów narodowej polityki rozwoju miast (tab. 7). Ponadto w ramach tej inicjatywy ogłoszono w latach 2013–2016 trzy nabory na realizację projektów pilotażowych.

Wydaje się, że w okresie po reformie federalizmu istniało dość realne ryzyko ograniczenia roli polityki wsparcia rozwoju miast. Pokazuje to między innymi

Tabela 7. Kalendarium i tematyka kongresów *Narodowej polityki rozwoju miast*

Edycja	Data	Miasto	Tematyka
1.	24–25.05.2007	Lipsk	Nieformalne spotkanie ministrów państw członkowskich UE do spraw rozwoju miast, przyjęcie <i>Karty Lipskiej</i>
2.	17–18.04.2008	Monachium	Założenia <i>Narodowej polityki rozwoju miast</i> , wymiar społeczny, wymiar europejski
3.	25.06.2009	Essen	Dialog polityczny, kryzys finansowy a miasta, kultura
4.	27–28.09.2010	Norymberga	Relacja miasta–obszary wiejskie, rola sektora finansowego, wymiar europejski
5.	12–13.10.2011	Kassel	40-lecie polityki wsparcia rozwoju miast, polityka energetyczna i klimatyczna
6.	11–12.10.2012	Berlin	Przyjęcie memorandum <i>Miejskie energie (Städtische Energien)</i> w sprawie przyszłości miast
7.	17–18.06.2013	Mannheim/ Ludwigshafen	Przyszłość miast, rola gospodarki, industrializacja
8.	15–16.09.2014	Essen	Wsparcie rozwoju dzielnic, spójność społeczna, edukacja
9.	16–19.09.2015	Lipsk	Podejście zintegrowane w polityce miejskiej, kwestie migracji i uchodźców, Nowa Agenda Miejska ONZ
10.	14–16.09.2016	Hanower	Integracja społeczna
11.	12–14.06.2017	Hamburg	10-lecie <i>Karty Lipskiej</i>

Źródło: opracowanie własne.

sytuacja, jaka miała miejsce w trakcie opracowywania założeń budżetu federalnego na 2012 rok. U władzy znajdowała się wówczas chadecko-liberalna koalicja CDU/CSU-FDP, przy czym kierownictwo resortu budownictwa przypadło w udziale bawarskiej Unii Chrześcijańsko-Społecznej (CSU), partii o tradycyjnie antyfederalistycznym nastawieniu. W projekcie budżetu federalnego kwota na realizację polityki wsparcia rozwoju miast zmniejszona została z 455 do 265 mln euro. Przeciwno tej decyzji wypowiedziały się między innymi branżowe organizacje budowlane, a wyrażone przez nie stanowisko mogło mieć wpływ na ostateczną decyzję o ograniczeniu cięć w wydatkach budżetowych. Pokazuje to, że niezależnie od wymiaru strukturalnego polityka wsparcia rozwoju miast wciąż postrzegana jest jako istotna forma pobudzania inwestycji budowlanych. Szacuje się, że 1 euro wydane ze środków budżetu federalnego i krajów związkowych na realizację tej polityki daje efekt mnożnikowy w postaci inwestycji publicznych i prywatnych w wysokości od 4,5 do 9,8 euro (tab. 8). Przy tym przynajmniej połowa inwestycji przypada na sektor budowlany (BMVBS, 2011). W największym stopniu planowane w budżecie na 2012 rok cięcia dotyczyć miały programu *Miasto Socjalne*, jedyne, w którym nakłady na sektor budowlany wynoszą mniej niż 50%. Dofinansowanie tego programu ze środków federalnych planowano ograniczyć z 95 do 28,5 mln euro (Deutscher Bundestag, 2011). Ostatecznie w zatwierdzonym budżecie

Tabela 8. Szacowane efekty stymulacyjne programów miejskich

	Wpływ na inwestycje ogółem	Wpływ na inwestycje publiczne	Wpływ na inwestycje prywatne
Polityka wsparcia rozwoju miast ogółem	7,1	2,6	4,5
Projekty sanacji i zagospodarowania	7,8	3,3	4,5
Urbanistyczna ochrona zabytków	4,5	1,2	3,3
Miasto socjalne	7,5	2,8	4,7
Przebudowa miast w nowych krajach związkowych	7,9	2,2	5,7
Przebudowa miast w starych krajach związkowych	9,8	2,2	7,6

Źródło: BMVBS (2011).

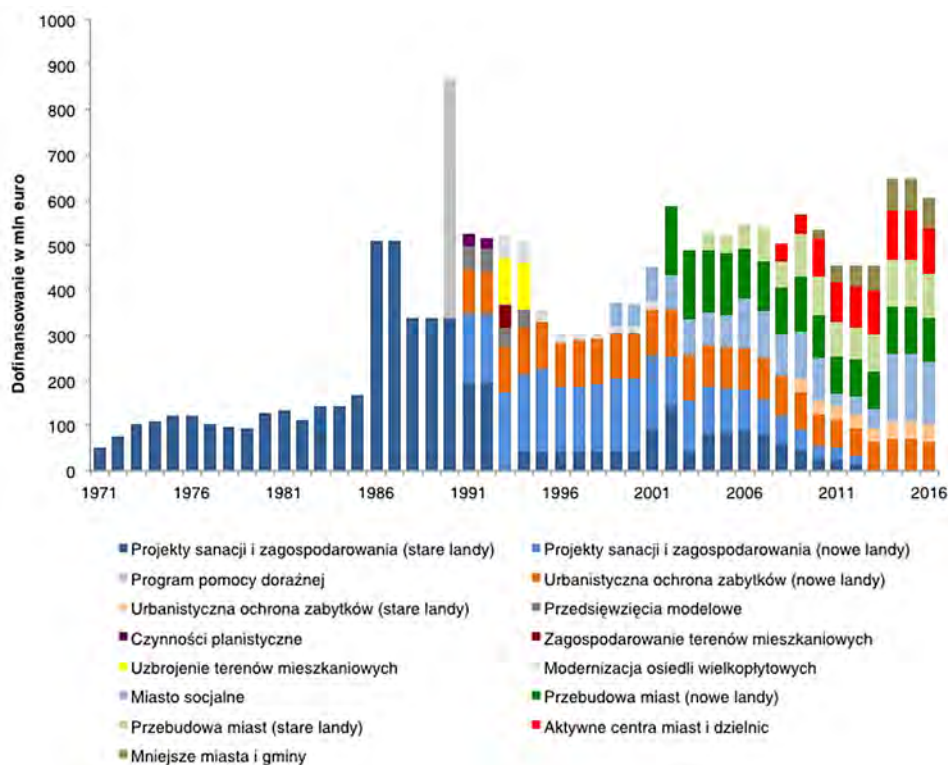
kwota przeznaczona na realizację polityki wsparcia rozwoju miast wyniosła 410 mln euro, z czego na program „Miasto socjalne” przeznaczono 40 mln euro. Po zawarciu przez CDU/CSU „wielkiej koalicji” (*große Koalition*) z SPD po wyborach do Bundestagu w 2013 roku i ponownym objęciu resortu budownictwa przez tę ostatnią partię dofinansowanie polityki wsparcia rozwoju miast zwiększono, a budżet samego tylko programu *Miasto Socjalne* wzrósł niemal trzykrotnie.

W okresie po reformie federalizmu miało miejsce z jednej strony odejście od klasycznie rozumianej sanacji miast, z drugiej strony natomiast katalog programów miejskich uległ rozszerzeniu. Pierwszym programem wprowadzonym po reformie był program *Aktywne Centra Miast i Dzielnic (Aktive Stadt- und Ortsteilzentren)*. Wedle założeń jest to program, który ma za zadanie wspierać obszary zagrożone utratą funkcji centralnych, a zwłaszcza funkcji handlowej. Jednocześnie program miał stworzyć możliwość praktycznej weryfikacji postulatów *Karty Lipskiej*, a konkretnie podniesionego w tym dokumencie do znaczącej rangi zintegrowanego podejścia do polityki miejskiej. Katalog programów miejskich realizowanych obecnie w Niemczech uzupełniają zainicjowany w 2010 roku program *Mniejsze Miasta i Gminy (Kleinere Städte und Gemeinden)*, który adresowany jest do obszarów zagrożonych peryferyzacją, oraz program *Przyszłość Zieleń Miejska (Zukunft Stadtgrün)*, którego inaugurację zapowiedziano w 2017 roku. Ponadto począwszy od 2009 roku w programie *Urbanistyczna Ochrona Zabytków* uczestniczyć mogą także gminy z obszaru starych landów Niemiec.

Reasumując, można wyróżnić trzy okresy realizacji polityki wsparcia rozwoju miast w Niemczech. W okresie pierwszym (1971–1989) polityka ta prowadzona była wyłącznie według modelu tak zwanej klasycznej sanacji na podstawie programu *Projekty Sanacji i Zagospodarowania*. W okresie drugim (1990–2012) modelowi ogólnemu towarzyszył model ukierunkowany problemowo, przy czym rola pierwszego modelu stopniowo zmniejszała się na rzecz drugiego. W trzecim okresie, który rozpoczął się w 2013 roku, występują tylko problemowo ukierunkowane programy wspierania rozwoju miast (ryc. 19).

Interesujące jest spojrzenie na to, jak wraz z ewolucją polityki wsparcia rozwoju miast zmieniało się rozumienie przestrzennego aspektu interwencji. Zgodnie

z przepisami każdy projekt musi mieć określone „kulisy obszarowe” (*Gebietskulisse*). Od początku lat 70. rolę takich kulis spełniały obszary sanacji (*Sanierungsgebiete*) oraz obszary zagospodarowania (*Entwicklungsgebiete*), na których możliwe było ustanowienie szczególnych przepisów urbanistycznych. Po 1990 roku wraz z wprowadzeniem nowych programów katalog obszarów, w ramach których może być prowadzona interwencja, uległ rozszerzeniu. W wyniku nowelizacji w 2004 roku do kodeksu dodano przepisy dotyczące obszarów programu przebudowy miast (*Stadtumbaugebiet*) oraz programu *Miasto Socjalne* (*Gebiet der sozialen Stadt*). W tym kontekście można także nadmienić, że w ramach nowelizacji w 2007 roku dodano do kodeksu budowlanego przepis pozwalający na uproszczenie procedur uchwalania planów zabudowy dla małych obszarów położonych na terenach zurbanizowanych (*Bebauungsplan der Innentwicklung*). W ramach tej samej nowelizacji dodano też art. 171f, który umożliwia landom stanowienie przepisów pozwalających na wyznaczenie obszarów, na których prowadzone są tak zwane prywatne przedsięwzięcia urbanistyczne. Są to rozwiązania nawiązujące w pewnym stopniu do funkcjonujących głównie w kręgu anglosaskim *business improvement districts*. Dwa najnowsze programy miejskie realizowane w Niemczech, czyli



Ryc. 19. Dofinansowanie programów wsparcia rozwoju miast w Niemczech w latach 1971–2016

Źródło: opracowanie własne na podstawie BBSR (2016).

program *Aktywne Centra Miast i Dzielnic* oraz *Mniejsze Miasta i Gminy*, nie mają natomiast specjalnej, przypisanej do nich kategorii obszarów w kodeksie budowlanym. Z formalnego punktu widzenia można to wiązać z tym, że programy te, jako wprowadzone już po reformie federalizmu, mają z założenia charakter czasowo ograniczony. Dokonywanie zmian w kodeksie budowlanym sugerowałoby natomiast nadawanie im znamion trwałości. Zastosowanie przepisów o sanacji z 1971 roku wiązało się z wprowadzaniem na danym obszarze swoistego „urbanistycznego statusu nadzwyczajnego”, mającego na celu ochronę istniejących struktur materialnych i społecznych. W przypadku najnowszych programów wyznaczenie zakresu interwencji może w praktyce ograniczyć się do określenia przestrzennych ram działania, bez stosowania szczególnego rodzaju przepisów. Projekty w ramach programu *Aktywne Centra Miast i Dzielnic* mogą nawet być realizowane na podstawie art. 171f kodeksu budowlanego, to jest w ramach prywatnej inicjatywy urbanistycznej.

Oprócz polityki wsparcia rozwoju miast od 2014 roku rząd federalny zaangażował się także w realizację programu *Narodowe Projekty Urbanistyczne (Nationale Projekte des Städtebaus)*. Do programu mogą być zakwalifikowane projekty o najwyższej jakości, wymagające ponadprzeciętnie wysokich nakładów inwestycyjnych, o wysokim potencjale inwestycyjnym oraz ogólnokrajowym lub międzynarodowym zasięgu. Każdego roku program ma inną listę priorytetów, na przykład duże założenia zabytkowe, obiekty z listy światowego dziedzictwa kultury UNESCO, projekty wspierające efektywność energetyczną, przystosowanie budynków do potrzeb osób starszych czy też inwestycje w zieleni miejską (ryc. 20). Rząd federalny zapewnia dofinansowanie projektów w wysokości dwóch trzecich kosztów, udział krajów związkowych ma natomiast charakter fakultatywny. Nie jest to zatem polityka oparta na mieszanym modelu finansowania. Budżet programu w latach 2014–2017 wynosił 50 mln euro rocznie.

Jedną ze zmian wprowadzonych przez reformę federalizmu był obowiązek ewaluacji programów miejskich. W tym kontekście istotnym aspektem zaangażowania rządu federalnego jest wsparcie badań naukowych. Przy federalnym ministerstwie właściwym w sprawach rozwoju miast działa Federalny Urząd Budownictwa i Porządku Przestrzennego (*Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung*), w ramach którego z kolei funkcjonuje Federalny Instytut Badań nad Budownictwem, Miastem i Przestrzenią (*Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung*). Instytucja ta odpowiada za monitoring rozwoju przestrzennego i polityk przestrzennych, w tym polityki wsparcia rozwoju miast. Koordynuje także projekty badawcze w ramach programów, takich jak *Eksperymentalne Budownictwo Mieszkaniowe i Urbanistyka (Experimenteller Wohnungs- und Städtebau)*, *Modelowe Przedsięwzięcia Porządku Przestrzennego (Modellvorhaben der Raumordnung)*, *Program Badawczy Transport Miejski (Forschungsprogramm Stadtverkehr)* oraz *Inicjatywa Badawcza Przyszłość Budownictwa (Forschungsinitiative Zukunft Bau)*.

Federalny Instytut Badań nad Budownictwem, Miastem i Przestrzenią od 2014 roku tworzy bazę danych obejmującą wskaźniki odnoszące się do realizacji projektów sfinansowanych w ramach polityki wsparcia rozwoju miast. Baza, opierająca się na informacjach przekazywanych przez gminy, obejmować ma wedle założeń trzy kategorie danych: (1) wskaźniki nakładów finansowych (*input*),



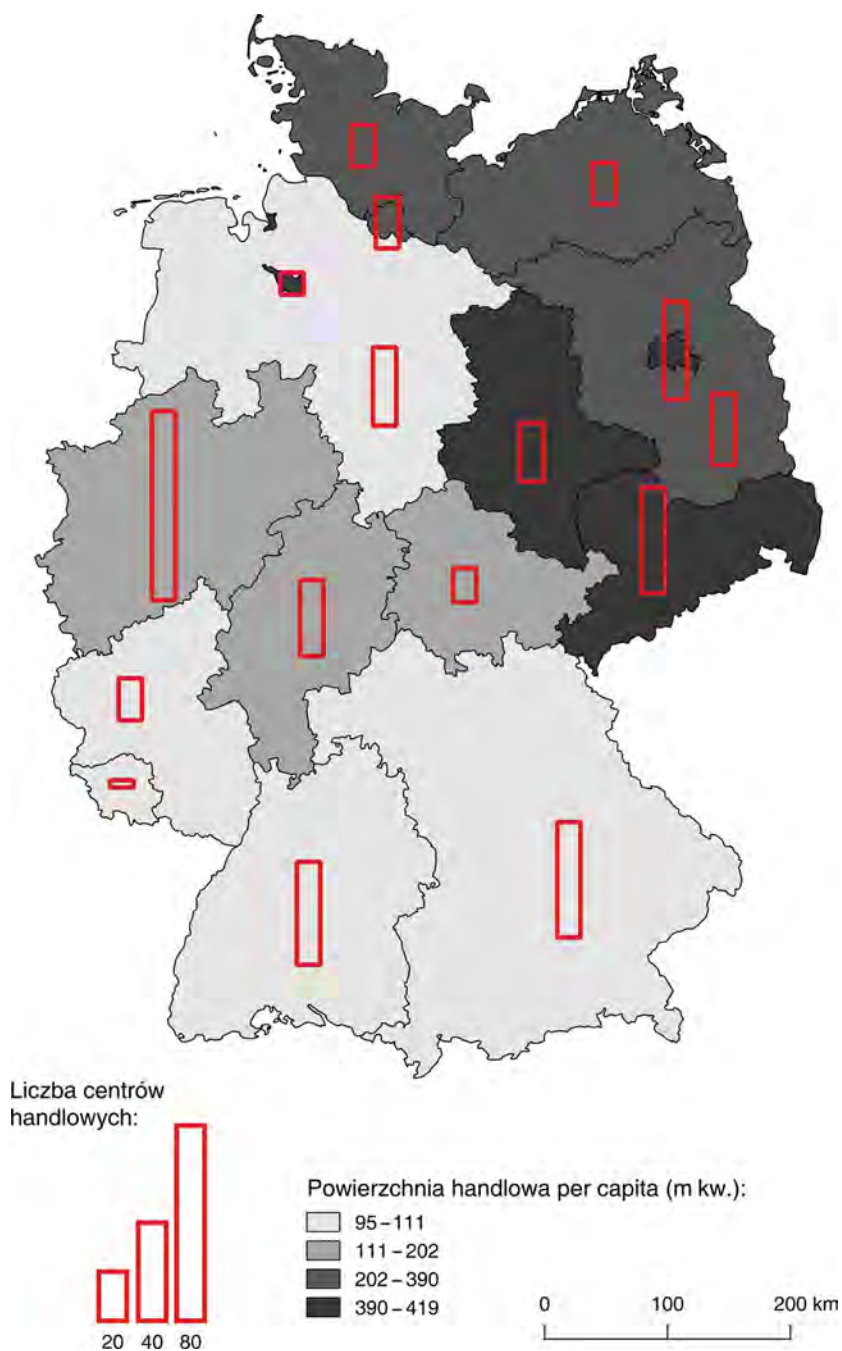
Ryc. 20. Przykład projektu realizowanego w ramach federalnego programu *Narodowe Projekty Urbanistyczne* (fot. A. Radzimski)

takie jak kwota funduszy wydatkowanych z budżetu poszczególnych programów polityki wsparcia rozwoju miast, programów Unii Europejskiej, programów krajów związkowych, programów własnych gminy lub środków podmiotów trzecich, (2) wskaźniki odnoszące się do wyników zrealizowanych inwestycji (*output*), obejmujące wielkość zrealizowanych inwestycji w odniesieniu do poszczególnych kategorii, (3) informacje dotyczące kontekstu, w jakim realizowane jest przedsięwzięcie, a w szczególności sytuacji demograficznej, społecznej i ekonomicznej obszaru objętego wsparciem oraz jej zmian na tle całej gminy. Baza ta ma stać się pierwszym źródłem danych, które pozwoli na całościową ocenę efektów programów miejskich w różnych aspektach, w odniesieniu do konkretnego obszaru objętego wsparciem.

5.3. Polityka miejska a obszary centralne

Jeden z programów miejskich zainicjowanych w ostatnich latach w Niemczech nosi nazwę *Aktywne Centra Miast i Dzielnic*. Program ten skoncentrowany jest na problemie osłabienia tradycyjnych funkcji obszarów centralnych, w tym zwłaszcza funkcji handlowej. Jednocześnie stanowi próbę realizacji założeń wynikających z reformy federalizmu oraz *Karty Lipskiej*.

Oznaki kryzysu obszarów centralnych zaczęły pojawiać się w Europie Zachodniej i Stanach Zjednoczonych w drugiej połowie XX wieku w związku z postępującym procesem ekspansji przestrzennej miast oraz przenoszeniem części funkcji pełnionych wcześniej przez centra na peryferia. W RFN faza nasilonej suburbanizacji rozpoczęła się w latach 60. XX wieku. Podczas gdy w latach 50. aktywność budowlana koncentrowała się na miastach i na odbudowie zniszczeń z czasów II wojny światowej, w kolejnej dekadzie korzystna koniunktura gospodarcza pozwoliła na zwrócenie się w stronę przedmieść (BBR, 2000). W latach 70. i 80. trendy migracyjne charakteryzowały się odpływem ludności z największych miast, a zwłaszcza z tradycyjnych ośrodków przemysłowych, takich jak Zagłębie Ruhry, oraz napływem do miast średniej wielkości i na otaczające miasta



Ryc. 21. Rozmieszczenie wielkopowierzchniowych centrów handlowych według krajów związkowych w 2015 roku

Źródło: opracowanie własne na podstawie EHI (2017).

obszary wiejskie. Proces ten określano mianem „kontrurbanizacji” (Vogelsang, Kontuly, 1986; Kanaraglou, Braun, 1992). Zwrot w stronę przedmieść był wraz z przechodzeniem od społeczeństwa zorientowanego na produkcję do społeczeństwa ukierunkowanego na konsumpcję oraz z kształtowaniem się związków z tym modelem zachowań konsumenckich. Począwszy od połowy lat 70., liczba pozwoleń na budowę mieszkań w budownictwie jednorodzinnych w RFN przewyższyła liczbę pozwoleń na budowę w budownictwie wielorodzinnym (Statistisches Bundesamt, 2013).

Kolejnym czynnikiem kształtowania się podmiejskiego stylu życia było powstanie handlu wielkopowierzchniowego. Wielkopowierzchniowe centrum handlowe, tudzież galeria handlowa (*shopping mall*) to innowacja powstała w latach 50. w USA, skąd następnie rozprzestrzeniła się do Europy. Galerie handlowe jako nowa forma organizacji handlu w ciągu kilku dekad doprowadziły do przesunięcia znacznej części aktywności związanych z nabywaniem dóbr i usług z tradycyjnych miejskich centrów w stronę przedmieść. W Niemczech faza największej ekspansji handlu wielkopowierzchniowego na przedmieściach przypadła na lata 90., co wiązało się między innymi z nasileniem inwestycji w nowych landach (ryc. 21).

Podmiejskie centra handlowe wpisują się w koncepcję fordowskiego modelu konsumpcji. Współcześnie natomiast obserwowaną tendencją jest przechodzenie od fordyzmu do postfordyzmu (Soja, 2000). W tym kontekście wzrasta zainteresowanie obszarami śródmiejskimi jako przestrzenną egzemplifikacją społecznej preferencji różnorodności i antytezą fordystycznych przedmieść. Wzrost atrakcyjności przedmieść daje się zauważyć także w odniesieniu do branży handlu wielkopowierzchniowego. Choć do niedawna jeszcze centra handlowe kojarzone były głównie z obszarami podmiejskimi, po 2000 roku trzy czwarte wszystkich nowych centrów handlowych w Niemczech powstało na terenach śródmiejskich (tab. 9).

W latach 2002–2011 liczba ludności obszarów śródmiejskich i położonych w pobliżu śródmieść w największych miastach niemieckich wzrosła, podczas gdy liczba ludności na obszarach podmiejskich nie zmieniła się lub zmalała (tab. 10). Jednocześnie powierzchnia terenów, które przeciętnie każdego dnia przeznaczane są na cele osiedleńcze i komunikacyjne, zmniejszyła się ze 120 ha w latach 1993–1996 do 66 ha w 2015 roku (Umweltbundesamt, 2017). Świadczy to o osłabieniu, choć zapewne nie zatrzymaniu, procesu ekspansji przestrzennej miast.

Tabela 9. Wielkopowierzchniowe centra handlowe w Niemczech według roku powstania i lokalizacji

	1964–1990	1991–2000	2001–2010	2011–2012	Ogółem
Śródmieście	49	69	84	14	216
Inna część miasta	51	82	34	3	170
Inwestycje typu greenfield	8	54	7	2	71
Ogółem	108	205	125	19	457

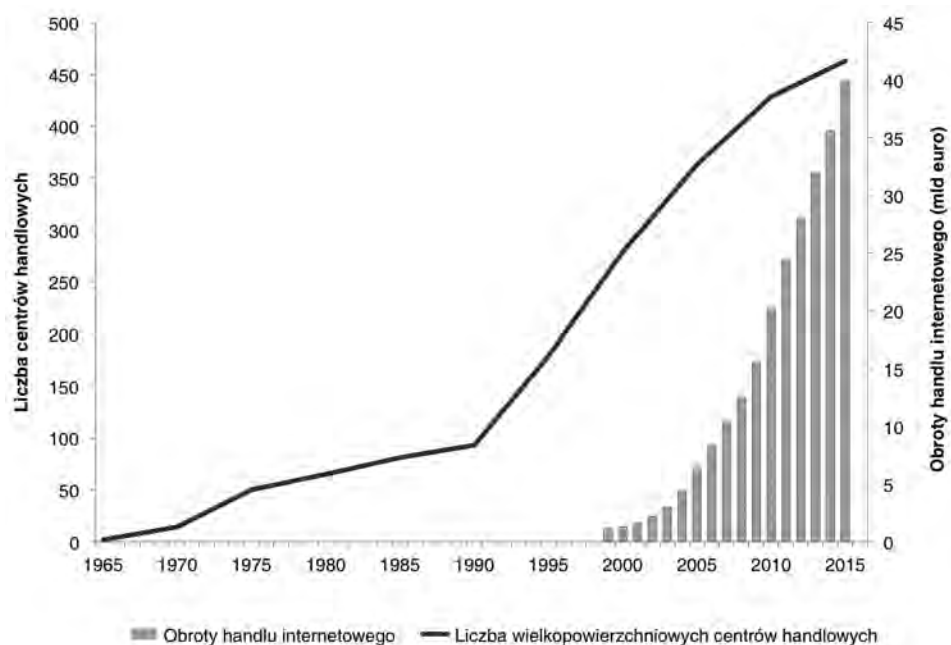
Źródło: opracowanie własne na podstawie BBSR (2013).

Tabela 10. Zmiany liczby ludności według stref w głównych regionach miejskich Niemiec

	Liczba ludności 2002	Liczba ludności 2011	Różnica	%
Śródmieście (<i>Innenstadt</i>)	1 924 822	2 012 375	87 553	4,55%
Strefa przylegająca do śródmieścia (<i>Innenstadtrand</i>)	4 256 742	4 403 901	147 159	3,46%
Strefa zewnętrzna w granicach miasta (<i>Stadtrand</i>)	7 211 039	7 327 419	116 380	1,61%
Strefa ściśle powiązana z miastem centralnym (<i>Ergänzungsgebiet</i>)	11 261 909	11 187 043	-74 866	-0,66%
Bliska strefa dojazdów do pracy (<i>engerer Pendlerverflechtungsbereich</i>)	8 426 566	8 424 759	-1807	-0,02%
Dalsza strefa dojazdów do pracy (<i>weiterer Pendlerverflechtungsbereich</i>)	7 732 350	7 451 163	-281 187	-3,64%
Suma	40 815 428	40 806 660	-8768	-0,02%

Źródło: opracowanie własne na podstawie BBSR (2015).

Ekspansja handlu wielkopowierzchniowego w istotny i często trudny do przewidzenia sposób zmienia model funkcjonowania obszarów śródmiejskich. Drobne podmioty tradycyjnie tworzące trzon śródmiejskiego handlu często nie



Ryc. 22. Rozwój handlu wielkopowierzchniowego oraz handlu internetowego w Niemczech

Źródło: opracowanie własne na podstawie Statista (2017) oraz EHI (2017).

są w stanie konkurować z globalnymi koncernami kontrolującymi branżę handlu wielkopowierzchniowego. Wbrew przekonaniu o synergicznym oddziaływaniu handlu wielkopowierzchniowego centra handlowe często projektowane są w taki sposób, by mniejsze podmioty z rynku wyeliminować (BBSR, 2013). Z perspektywy mieszkańców konkretnego obszaru ekspansja handlu wielkopowierzchniowego i zanik lokalnego drobnego handlu może oznaczać, że oferta handlowo-usługowa, stworzona pod kątem osób z zewnątrz, nie będzie adekwatna do ich potrzeb (Rao, Summers, 2016).

Dopełnieniem obrazu zmieniającej się struktury handlu detalicznego jest jego ekspansja w przestrzeni wirtualnej. Po 2000 roku obroty tej formy handlu rosły w Niemczech w średnim tempie około 20% rocznie (ryc. 22). Reasumując, tradycyjny handel śródmiejski, mający swego czasu pozycję dominującą, dziś jest tylko jednym z kanałów dystrybucji, co z kolei w istotny sposób wpływa na funkcjonowanie obszarów centralnych, dla których w przeszłości handel detaliczny stanowił niejednokrotnie funkcję konstytutywną.

5.4. Geneza programu aktywizacji centrów

Problem śródmiejskiego handlu może być uważany za jedno z istotnych wyzwań związanych ze współczesnymi procesami rozwoju miast. Tym samym można uznać za spełniony warunek konieczny dla interwencji władz publicznych w tej dziedzinie. Jak jednak zauważyli Cobb i Elder, spośród wielu kwestii, których potencjalnie dotyczyć może interwencja publiczna, tylko niektóre rzeczywiście stają się przedmiotem polityki (Cobb, Elder, 1972). Aby został spełniony warunek wystarczający dla interwencji lub – używając terminologii Cobba i Eldera – aby problemy obszarów centralnych przesunęły się z szerokiej „agendy systemowej” do wąskiej „agendy instytucjonalnej”, zaistnieć musiały dodatkowe przesłanki. Przesłanki te obejmowały procesy i zjawiska różnej skali i natury, począwszy od zmieniającego się rozumienia roli polityki miejskiej i roli miast w rozwoju gospodarczym, na wpływie ostatniej globalnej recesji skończywszy.

Pod koniec XX wieku Europa Zachodnia weszła w okres spowolnionego rozwoju. W tym kontekście przyjęta w 2000 roku *Strategia Lizbońska*, dokument określający priorytety rozwoju UE do 2010 roku, zaakcentowała rolę miast jako potencjalnych generatorów szybszego wzrostu gospodarczego. Oznaczało to dość istotną zmianę perspektywy, gdyż w latach 90. europejskie inicjatywy miejskie, takie jak program URBAN, koncentrowały się raczej na wspieraniu spójności (Frank, 2008). Choć *Strategia Lizbońska*, jako dokument o charakterze nieobligatoryjnym, pozostała w praktyce bez większego wpływu na politykę państw członkowskich, sam fakt dowartościowania w wymiarze oficjalnym kwestii konkurencyjności miast wart jest odnotowania.

Mimo licznych prób do tej pory nie powiodło się wypracowanie spójnej europejskiej agendy miejskiej. Proces ten zapoczątkowany został jeszcze w latach 90., jednakże na przeszkodzie porozumieniu stawały znaczące różnice stanowisk między krajami członkowskimi (Eltges, Nickel, 2007). Paradoksalnie być może

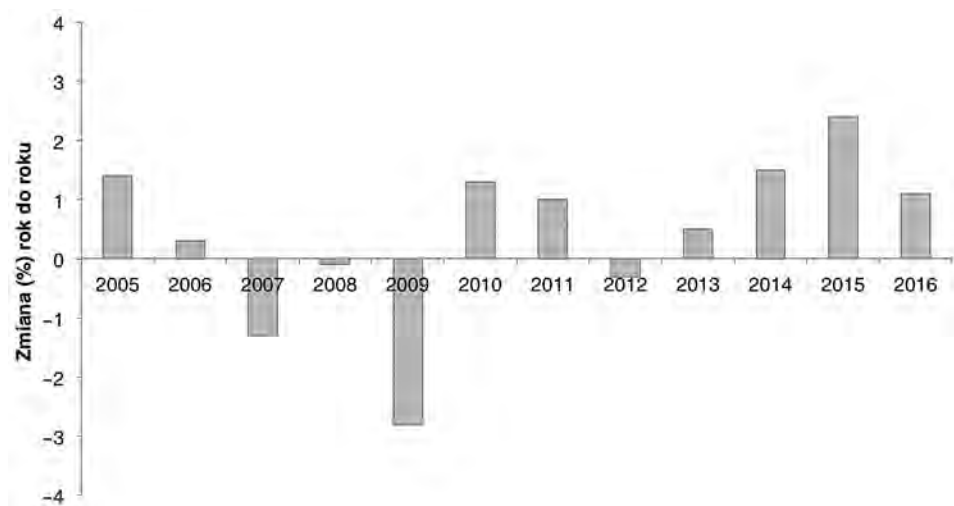
najbliżej stworzenia takiej wspólnej agendy Unia Europejska znalazła się z inicjatywy Niemiec – kraju, który przez długi czas blokował prace nad wspólną strategią miejską. Dzięki przyjętej w 2007 roku *Karcie Lipskiej* zaczęto z większą przychylnością patrzeć na europeizację kwestii miejskich. Co interesujące, w swoich podstawowych założeniach *Karta Lipska* szła poniekąd pod prąd obowiązującej jeszcze wówczas *Strategii Lizbońskiej*, gdyż akcentowała raczej kwestie spójności niż konkurencyjności.

W tekście *Karty Lipskiej* przewijają się pojęcia, takie jak „zintegrowany rozwój miast” oraz „zintegrowane podejście do polityki rozwoju miejskiego”. Były one obecne w dyskursie planistycznym już wcześniej, m.in. w dokumencie UE z 2000 roku określanym mianem *Lille Action Programme* (Comitee on Spatial Development, 2000). Odczytując *Kartę Lipską* z perspektywy niemieckiej polityki miejskiej, akcentowanie roli podejścia zintegrowanego można zinterpretować jako postulat większego otwarcia się na podmioty spoza administracji publicznej oraz do wzmocnienia partycypatywnych form zarządzania (*governance*). W tym kontekście *Karta Lipska* może być rozumiana także jako zachęta do współdziałania z podmiotami gospodarczymi, tym bardziej że jeden z rozdziałów dokumentu poświęcony jest wzmocnieniu lokalnej gospodarki (*Karta Lipska...*, 2007).

Współczesne koncepcje ekonomiczne inspirowane pojęciem korzyści aglomeracji w rozwoju miejskich centrów widzą jedno z głównych narzędzi budowania przewagi konkurencyjnej miast i regionów. W nurcie neoliberalnej krytyki za zasadniczy powód niepowodzeń obszarów centralnych uważa się właściwe dla sektora publicznego, a nie biznesu, modele zarządzania tymi obszarami. Tradycyjne centra miejskie przeciwstawia się w tym kontekście wielkopowierzchniowym obiektom handlowym, które – jak przekonują zwolennicy tej koncepcji – są bardziej skuteczne dzięki wyspecjalizowanemu, biznesowemu zarządzaniu. W tym duchu zrodziła się koncepcja zarządzania obszarami centralnymi zbliżonego do modelu zarządzania przedsiębiorstwem.

Pierwszą próbę praktycznej realizacji tej koncepcji stanowiły powstające począwszy od lat 70. w Kanadzie i USA *business improvement districts*. Idea tego rozwiązania polega na powołaniu przez przedsiębiorców lub właścicieli nieruchomości z danego obszaru specjalnego podmiotu, który przejmuje w części zadania administracji publicznej w zakresie dbania o przestrzeń publiczną, bezpieczeństwo czy pewne usługi publiczne. Rozwiązania tego typu są jednak krytykowane ze względu na zniesienie mechanizmu demokratycznej kontroli nad decyzjami dotyczącymi danego obszaru. Mimo to są akceptowane zwłaszcza w krajach anglosaskich, gdzie pozycja samorządu lokalnego nie jest silna.

W Niemczech, gdzie dość wyraźnie zarysowany jest rozdział między sferami kompetencji sektora publicznego i prywatnego, postulaty takie długo nie trafiały na podatny grunt. Ten stan rzeczy zaczął się jednak zmieniać, a decydującą rolę odegrały w tym kontekście kraje związkowe. Hamburg jako pierwszy z landów przyjął w 2004 roku ustawę wprowadzającą rozwiązania zbliżone do modelu *business improvement district* (Prey, Vollmer, 2009). Oprócz tego w niektórych landach podjęto inicjatywy wspierające śródmiejski handel, przykładowo w Bawarii w latach 2005–2008 realizowany był program *Leben findet Innenstadt*. Wreszcie



Ryc. 23. Obroty sektora handlu detalicznego w Niemczech
Źródło: Eurostat (2017).

inicjatywę podjął także rząd federalny w ramach nowelizacji kodeksu budowlanego w 2007 roku, który wprowadził przepisy sankcjonujące na szczeblu federalnym prywatne inicjatywy urbanistyczne.

Wskutek globalnej recesji w latach 2007–2009 wyraźnie zmniejszyły się obroty handlu detalicznego w Niemczech (ryc. 23). Media, zapewne nieco na wyrost, zaczęły opisywać zjawisko „wymierania domów handlowych” (*Kaufhaussterben*). Domy handlowe powstawały w centrach niemieckich miast już pod koniec XIX wieku. Pozycja tego sektora jednakże od lat systematycznie słabła w związku z rozwojem alternatywnych form handlu. W okresie spowolnienia gospodarczego kryzys wyraźnie się pogłębił, wskutek czego część sieci handlowych ogłosiła upadłość, inne z kolei musiały przejść restrukturyzację.

5.5. Nowe kierunki: podejście zintegrowane, otwarcie na sektor prywatny

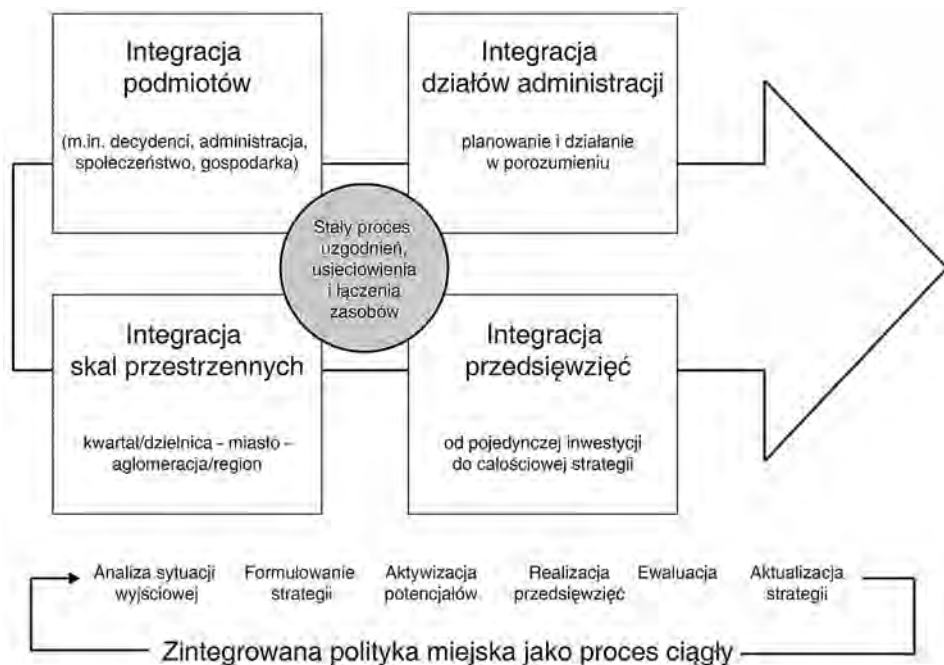
W kontekście narastającego kryzysu gospodarczego i pogarszającej się sytuacji obszarów śródmiejskich w 2008 roku rząd federalny podjął decyzję o uruchomieniu programu *Aktywne Centra Miast i Dzielnic*. Program ten został skierowany do obszarów odznaczających się osłabieniem istotnych funkcji, a w szczególności występowaniem pustostanów handlowo-usługowych. Od początku administracja publiczna czyniła starania, aby program aktywizacji centrów przedstawić jako program o szerokim i zróżnicowanym profilu, nieograniczonym tylko do problemów śródmiejskiego handlu. Nie do końca się to udało, gdyż w powszechnym odbiorze program ten często tak właśnie funkcjonował (Lang, Schwedka, 2013).

Z politycznego punktu widzenia uruchomienie pierwszej po reformie federalizmu nowej formy polityki wsparcia rozwoju miast było sposobem zwrócenia uwagi na to, że rząd federalny zamierza pozostać aktywny w sferze miejskiej. Jak już wspomniano, reforma federalizmu wprowadziła wymóg, aby programy współfinansowane na podstawie modelu mieszanego były ukierunkowane na rozwiązanie konkretnego problemu. Kontekst globalnego kryzysu, który nałożył się na narastającą od lat trudną sytuację tradycyjnego śródmiejskiego handlu, był mocnym argumentem uzasadniającym taki właśnie problemowy charakter nowego programu. Tym bardziej że rząd federalny podjął w tamtym czasie zakrojone na szeroką skalę działania antykryzysowe w wielu sferach.

Program aktywizacji obszarów centralnych już w swoich podstawowych założeniach dość istotnie odbiegał od przyjętej w Niemczech praktyki. Można postawić tezę, że spośród wszystkich programów wsparcia rozwoju miast w Niemczech program aktywizacji centrów sytuuje się najbliżej „anglosaskiego” modelu polityki wobec miast, to jest takiego, który odznacza się szerokim zaangażowaniem podmiotów prywatnych. Model ten, określany także jako „prywatyzm”, stał się od lat 80. dominującym podejściem do polityki miejskiej w Wielkiej Brytanii i Stanach Zjednoczonych (Barnekov i in., 1989).

Program aktywizacji centrów do pewnego stopnia odszedł od przyjętej w Niemczech zasady kierowania wsparcia do obszarów, w których występują „niedostatki urbanistyczne” (*städtebauliche Missstände*). Poczynając od lat 70., fundusze polityki wsparcia rozwoju miast kierowane były do obszarów, na których w wyniku przeprowadzonych analiz zidentyfikowane zostały pewne niedostatki czy też deficyty urbanistyczne. Rozumiano je jako występowanie problemów w sferze zarówno przestrzennej, jak i społeczno-ekonomicznej. W przypadku programu aktywizacji centrów zidentyfikowanie tego rodzaju deficytów nie jest natomiast warunkiem koniecznym otrzymania wsparcia. Pomoc może być zastosowana także prewencyjnie, gdy występuje sytuacja zagrożenia (*Bedrohungstatbestand*) utratą istotnych funkcji lub zmian w strukturze obszaru (Ministerium für Bauen und Verkehr..., 2008). Wyznaczenie obszaru interwencji możliwe jest w formie zwykłej uchwały rady gminy. Wybór takiej formy oznacza brak możliwości wykorzystania szczególnych przepisów urbanistycznych. Jednocześnie nie powoduje on konieczności sporządzenia analiz przygotowawczych (*vorbereitende Untersuchungen*), których celem jest wskazanie przesłanek zaistnienia stanu kryzysowego będącego podstawą interwencji. Z badań ewaluacyjnych wynika, że około jednej piątej gmin uczestniczących w programie aktywizacji centrów zdecydowało się na to właśnie rozwiązanie (BMUB, 2015).

Program aktywizacji centrów jest pewną próbą otwarcia się polityki miejskiej w Niemczech na współdziałanie z sektorem prywatnym. Niedostateczne zaangażowanie się podmiotów prywatnych uważane było przez długi czas za jeden ze słabych punktów tej polityki (Altrock, 2008). Mechanizmem, za pomocą którego dokonuje się otwarcie na sektor prywatny, jest zwłaszcza inspirowana *Kartą Lipską* koncepcja podejścia zintegrowanego. Podejście zintegrowane do polityki miejskiej obejmuje kilka wymiarów: integrację podmiotów, integrację działów administracji, integrację poziomów przestrzennych oraz integrację przedsięwzięć (ryc. 24).



Ryc. 24. Wymiary podejścia zintegrowanego w polityce miejskiej

Źródło: opracowanie własne na podstawie BMUB (2017).

Na instrumentarium programu aktywizacji centrów składają się w szczególności: (1) podejścia zintegrowane (*integrierte Ansätze*), (2) management obszarów centralnych (*Zentrenmanagement*), (3) fundusze dzielnicowe (*Verfügungsfonds*). Podejście zintegrowane jest obecnie formalnym wymogiem uczestnictwa we wszystkich programach wsparcia rozwoju miast w Niemczech, lecz w przypadku aktywizacji centrów jego rola jest szczególnie akcentowana. Wynika to po pierwsze z tego, że wprowadzenie tego programu zbiegło się w czasie z upowszechnieniem się tej postulowanej w *Karcie Lipskiej* koncepcji, po drugie natomiast z charakteru programu, który zakłada szerokie uczestnictwo podmiotów spoza administracji publicznej. Jest to zatem wizja działania administracji publicznej, w której nie tyle określa ona reguły działania innych podmiotów, ile wspólnie z nimi „negocjuje” rozwój danego obszaru. Za spełnienie formalnego wymogu podejścia zintegrowanego uznaje się opracowanie koncepcji zintegrowanej w formie dokumentu strategicznego. Faktyczny zakres implementacji uzależniony jest od decyzji gminy, a także od wymagań, jakie w tym zakresie stawiają poszczególne kraje związkowe.

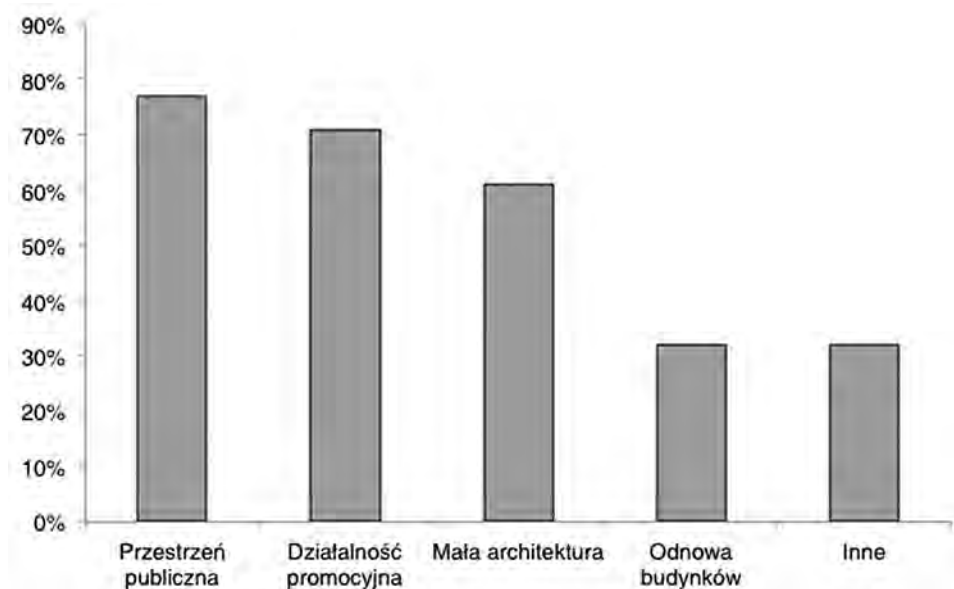
Management obszaru to rozwiązanie stosowane w praktyce polityki wsparcia rozwoju miast w Niemczech już od pewnego czasu. O ile jednak na przykład w programie *Miasto Socjalne* instytucja ta miała spełniać głównie funkcję szczebla pośredniego między administracją publiczną a społecznością danego obszaru, o tyle w programie aktywizacji centrów jej zadaniem jest w większym stopniu

działalność w formie moderacji i koordynacji. W szczególności odpowiada ona za zapewnienie komunikacji i współpracy między stroną publiczną (politycy, administracja) a podmiotami prywatnymi i społecznymi. Management obszaru jest zadaniem finansowanym ze środków programu aktywizacji centrów, które może być powierzone podmiotowi zewnętrznemu. Realizacja tego zadania może obejmować otwarcie biura dzielnicowego (*Stadtteilbüro*).

Fundusze dzielnicowe to mechanizm, który do instrumentarium polityki wsparcia rozwoju miast w Niemczech wszedł wraz z pojawieniem się programu *Aktywne Centra Miast i Dzielnic*. Jest on więc pewnego rodzaju innowacją wiążącą się z wprowadzeniem tego programu. Istotą tego rozwiązania jest stworzenie funduszu wspierającego rozwój danego obszaru, na który składają się zarówno środki publiczne, jak i prywatne. Wcześniej w programie *Miasto Socjalne* możliwe było tworzenie tak zwanych funduszy dzielnicowych (*Stadtteifonds*), były one jednak w 100% finansowane ze środków publicznych. Tworzenie funduszy dzielnicowych możliwe było w ramach programu aktywizacji centrów od początku jego istnienia, to jest od 2008 roku, natomiast od 2010 roku możliwość stosowania tego instrumentu rozszerzono także na inne programy.

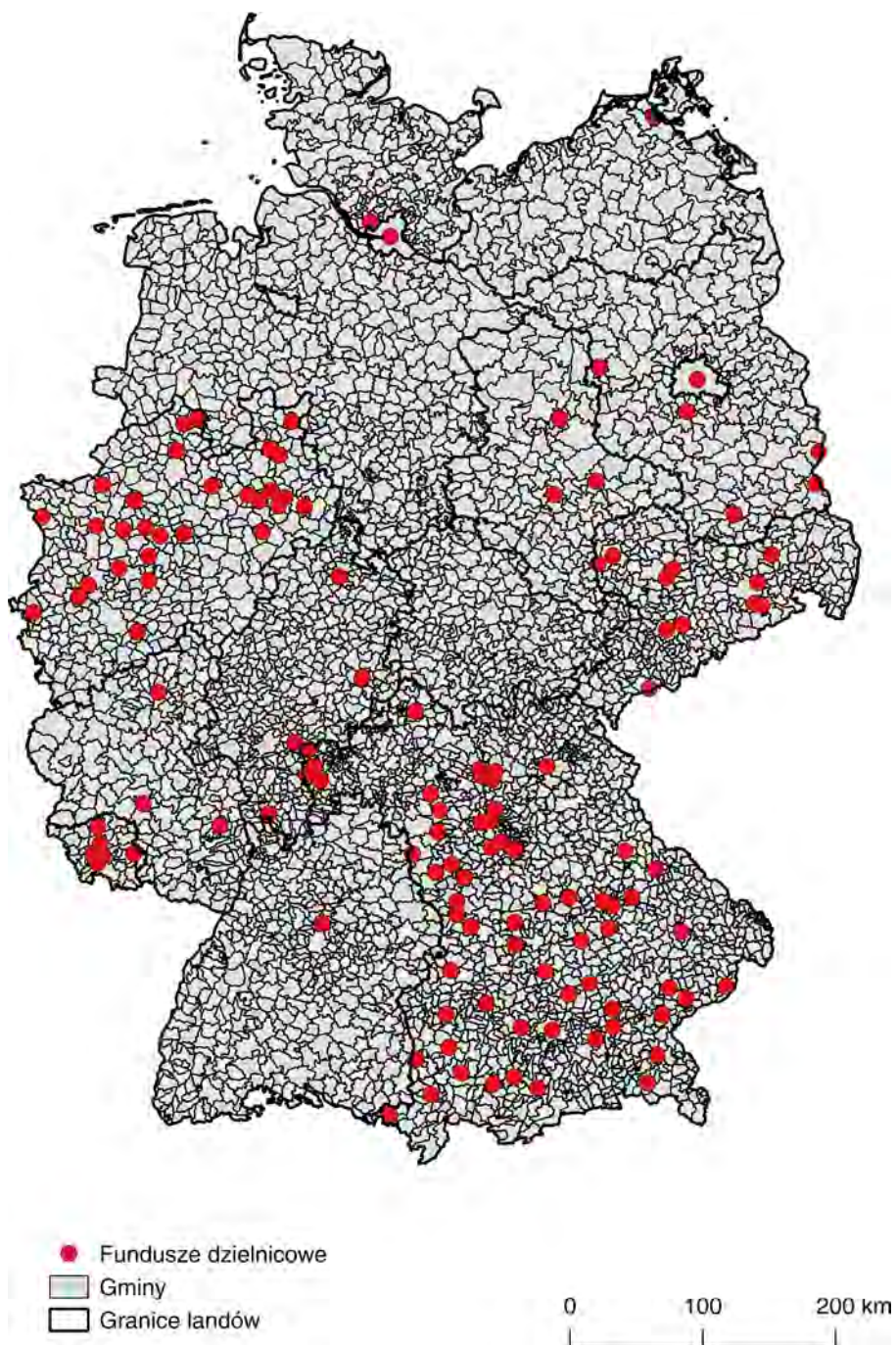
Fundusz dzielnicowy w maksymalnie 50% zasilany jest przez dofinansowanie ze środków polityki wsparcia rozwoju miast. Zachowywana jest przy tym ogólna zasada, że rząd federalny, kraje związkowe oraz władze lokalne wnoszą po jednej trzeciej kwoty dofinansowania. Pozostała część funduszu pochodzi ze środków prywatnych (na przykład od lokalnych przedsiębiorców, właścicieli nieruchomości). Dopuszczalne jest też wniesienie dodatkowych środków z budżetu gminy. Fundusz powoływany jest do realizacji inwestycji związanych z celami programu, przy czym jego część pochodząca ze środków polityki wsparcia rozwoju miast może być przeznaczona wyłącznie na cele inwestycyjne, natomiast z pozostałych środków finansować można także wydatki inne niż inwestycyjne. O wydatkowaniu środków z funduszu decyduje specjalnie w tym celu powołane gremium, w którego skład powinni wchodzić przedstawiciele sektora publicznego oraz podmiotów prywatnych. Ponadto w prace gremium mogą być zaangażowani przedstawiciele mieszkańców danego obszaru. W latach 2008–2014 ustanowionych zostało 145 funduszy dzielnicowych służących realizacji inicjatyw wspierających rozwój centrów. Fundusze tego typu częściej tworzone były w miastach dużej i średniej wielkości, rzadziej natomiast w małych ośrodkach (*Plan und Praxis*, 2015). Przedsięwzięciami najczęściej finansowanymi z funduszy dzielnicowych były niewielkie projekty inwestycyjne oraz działania o charakterze „miękkim”. Najczęściej spotykaną kategorią przedsięwzięć były inwestycje związane z poprawą jakości przestrzeni publicznej, takie jak instalacje świetlne, fontanny, nasadzenia zieleni czy instalacje tablic informacyjnych. Następne w kolejności były działania promocyjne oraz obiekty małej architektury, takie jak ławki czy stojaki dla rowerów. W mniejszym stopniu środki z funduszy dzielnicowych przeznaczano natomiast na odnowę budynków (ryc. 25).

Fundusze dzielnicowe stanowią jedną z najdalej idących w dotychczasowej historii polityki wsparcia rozwoju miast w Niemczech prób otwarcia się na sektor prywatny. Oczekiwania ze strony gmin związane z wprowadzeniem tego



Ryc. 25. Odsetek funduszy dzielnicowych obejmujących dany rodzaj inwestycji
Źródło: BMVBS (2012b).

instrumentu były bardzo duże. W fazie przygotowawczej programu aktywizacji centrów liczba gmin deklarujących chęć wykorzystania funduszy dzielnicowych była znacznie większa od liczby gmin zamierzających wprowadzić management obszaru (BMVBS, 2012b). Część gmin planowała przy tym wprowadzenie funduszy dzielnicowych o wolumenie setek tysięcy lub nawet milionów euro. Rzeczywistość jednak zweryfikowała pierwotne optymistyczne założenia. Faktyczny wolumen funduszu w większości przypadków wyniósł od 10 do 50 tys. euro, co oznaczało umiarkowanie wysokie kwoty (Plan und Praxis, 2015). Bariery utrudniające funkcjonowanie funduszy dzielnicowych zidentyfikować można zarówno po stronie sektora prywatnego, jak i publicznego. Wskazywano na liczne komplikacje związane z tworzeniem, funkcjonowaniem i rozliczaniem funduszu obejmującego różne źródła finansowania (fundusze federalne, fundusze landów, fundusze gminy oraz środki prywatne). W opinii części lokalnych decydentów nakład pracy, jaki należało ponieść w związku z funkcjonowaniem funduszu, nie był adekwatny do korzyści, jakie można było uzyskać. Ze strony gmin problemem był często brak doświadczenia odnośnie do implementacji tego typu rozwiązań. W krajach związkowych, które jeszcze przed wprowadzeniem programu aktywizacji centrów stosowały podobne rozwiązania (Bawaria, Nadrenia Północna-Westfalia), liczba gmin wykorzystujących fundusze dzielnicowe była znacznie większa (ryc. 26). Inne landy z kolei do rozwiązania tego podchodziły bardziej sceptycznie. Niektóre nie kwalifikowały wniosków zawierających ten instrument do finansowania, preferując inne formy współdziałania z sektorem prywatnym, takie jak partnerstwo publiczno-prywatne czy też *business improvement districts*. Kraje związkowe różnie



Ryc. 26. Rozkład przestrzenny funduszy dzielnicowych w 2016 roku
 Źródło: opracowanie własne na podstawie BMUB (2017).

intepretowały również wymóg, aby projekty finansowane z funduszu były powiązane ze zintegrowaną koncepcją urbanistyczną. Niektóre z nich wymagały wykazania ścisłego związku, inne natomiast prezentowały podejście bardziej liberalne, co rozszerzało zakres możliwych do sfinansowania przedsięwzięć.

Barieri po stronie sektora prywatnego wynikały po części z przeszkód obiektywnych – w niektórych miejscach ze względu na trudną sytuację ekonomiczną brak było podmiotów prywatnych, które byłyby w stanie wyasygnować wkład do funduszu. Można także zaobserwować, że w podejściu do nowego rozwiązania podmioty prywatne kierowały się zasadą ograniczonego zaufania. Początkowo zakładano, że podmioty prywatne będą skłonne wnieść wkład do funduszu z przeznaczeniem ogólnym. W praktyce jednak w dwóch trzecich przypadków wkład prywatny wnoszony był tylko w powiązaniu z konkretnym projektem (BMUB, 2015).

Program aktywizacji centrów według pierwotnych założeń miał być prowadzony przez osiem lat. Zasada ta zapisana została w oficjalnym porozumieniu podpisanym przez federację i kraje związkowe. W kolejnych latach zapis ten już się nie pojawiał, niemniej w latach 2014–2015 przeprowadzona została przez podmiot zewnętrzny ewaluacja programu. Na podstawie jej wyników rząd federalny, landy, a także organizacje zrzeszające jednostki lokalne, takie jak *Deutscher Städtetag* czy *Deutscher Städte und Gemeindebund*, wspólnie rekomendowały kontynuację programu po upływie pierwotnie planowanego ośmioletniego okresu (BMUB, 2015).

5.6. Lokalne przykłady implementacji: program aktywizacji centrów

5.6.1. Münster: przykład współdziałania z sektorem prywatnym

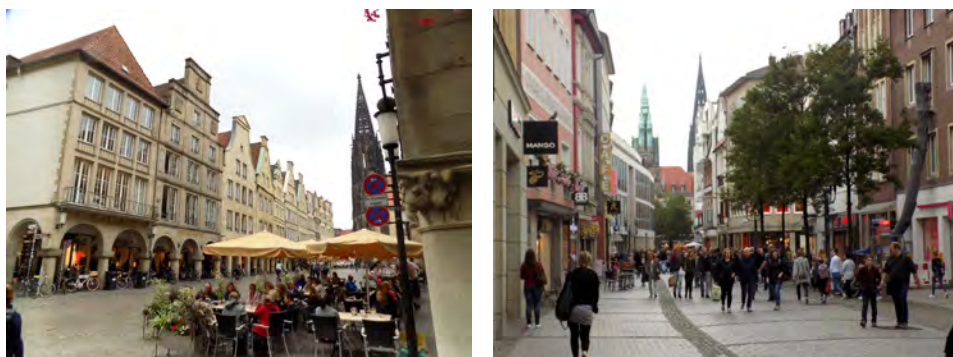
Podobnie jak w przypadku opisanego w poprzednim rozdziale programu przebudowy miast praktyczna implementacja programu aktywizacji centrów zilustrowana zostanie na trzech przykładach. Przykładem pierwszym jest projekt realizowany w Münster, który może służyć za ilustrację implementacji programu aktywizacji centrów na zasadach „prewencyjnych”. Miasto Münster położone w północno-zachodniej części kraju związkowego Nadrenia Północna-Westfalia według stanu na koniec 2015 roku liczyło 310 tys. mieszkańców⁷. Biorąc pod uwagę tradycyjne kryteria realizacji programów miejskich, trudno uznać ten ośrodek za kwalifikujący się do uzyskania wsparcia. Będąc od lat znanym ośrodkiem uniwersyteckim, Münster przeżywa w ostatnich latach okres szczególnie pomyślnego rozwoju. W prognozie z 2016 roku założono, że liczba ludności miasta zwiększy się w nadchodzących latach o około 30 tys. osób, to jest o prawie 10%. W szczególności wzrasta liczba mieszkańców śródmieścia i obszarów przyległych. Podczas gdy w 2005 roku liczba mieszkańców szeroko rozumianego śródmieścia (jednostka administracyjna *Stadtbezirk Mitte*) wynosiła 113 tys. osób, w 2013 roku było to już 122 tys. osób.

⁷ Dawna współcześnie rzadko używana polska nazwa miasta to Monaster.

Zmniejsza się natomiast liczba mieszkańców ścisłego centrum (Stadt Münster, 2016). W obliczu wspomnianych uwarunkowań uczestnictwo miasta w programie aktywizacji dzielnic centralnych ma charakter w zasadzie prewencyjny. W przypadku Münster trudno mówić o kryzysie obszarów centralnych (ryc. 27). Celem interwencji jest nie tyle rozwiązanie jakiegoś zidentyfikowanego problemu, ile przystosowanie się do zmieniających się uwarunkowań.

Śródmieście Münster stanowi przedmiot szczególnego zainteresowania planistów przynajmniej od końca lat 80. W 1989 roku uchwalony został przez radę miejską plan kierunkowy odnowy miasta (*Leitplan Stadterneuerung*), natomiast w 1995 roku plan ramowy dla starówki (*Rahmenplan Altstadt*). Od 2004 roku miasto ma zintegrowaną koncepcję rozwoju i marketingu miejskiego (*Integriertes Stadtentwicklungs- und Stadtmarketingkonzept*). Silne tradycje ma w Münster lokalne kupiectwo. Szczególnie na głównych ulicach handlowych wyraźna jest przewaga kupców indywidualnych przy niskim udziale sklepów sieciowych (Stadt Münster, 2016). Lokalni przedsiębiorcy wykazują tendencję do współdziałania w obronie swoich wspólnych interesów. W 2005 roku powołane zostało stowarzyszenie zrzeszające właścicieli nieruchomości oraz osoby prowadzące działalność handlowo-usługową w tak zwanej dzielnicy dworcowej (*Immobilien- und Standortgemeinschaft Bahnhofsviertel*). Natomiast rok później powołano do życia *Inicjatywę Silne Śródmieście (Initiative Starke Innenstadt)* skupiającą właścicieli oraz kupców z obszaru historycznego centrum. Stowarzyszenia te początkowo miały charakter organizacji branżowych skoncentrowanych na tradycyjnie rozumianym marketingu. Z czasem ich rolą w większym stopniu stał się marketing miejsca.

Samoorganizacja prywatnych podmiotów zainteresowanych wspieraniem rozwoju śródmieścia wywarła istotny wpływ na kierunki polityki lokalnej. Obydwa wyżej wymienione stowarzyszenia stały się partnerami administracji miejskiej w realizacji projektów jeszcze przed wejściem w życie programu *Aktywne Centra Miast i Dzielnic*. Stąd też kiedy pojawiła się możliwość ubiegania się o wsparcie, istniały już przynajmniej w załączkowej formie struktury współdziałania między sektorem publicznym i prywatnym, podczas gdy w przypadku innych miast wypracowanie mechanizmów współdziałania wymagało pewnego czasu. W Münster przystąpienie do programu aktywizacji centrów postrzegano nie tyle jako



Ryc. 27. Śródmieście Münster (fot. A. Radzimski)

zasadniczą zmianę, ile jako usankcjonowanie przez władze wyższego szczebla sposobu działania praktykowanego przez lokalną administrację już od pewnego czasu. Jak stwierdzano w miejskim dokumencie z 2008 roku, zaletą programu aktywizacji centrów jest to, że opiera się na „informacji, komunikacji i dialogu, to jest kryteriach, które już wcześniej cechowały politykę rozwoju miasta w Münster” (Stadt Münster, 2008: 5). Poniekąd realizując w praktyce te przesłanki, zrezygnowano z wprowadzenia szczególnych przepisów urbanistycznych, właściwych dla procedury „klasycznej” sanacji, ograniczając się do delimitacji obszaru w formie zwykłej uchwały rady miasta.

Mimo względnie silnej i stabilnej pozycji śródmieścia Münster jako terenu koncentracji funkcji handlowej w oficjalnym dokumencie miejskim uzasadniającym potrzebę interwencji wskazuje się na pewne zagrożenia. Wynikają one po pierwsze z ogólnych przekształceń w strukturze handlu, zmian zachowań konsumpcyjnych (rozwój e-zakupów), a po drugie z pewnych zmian w strukturze przestrzennej handlu w samym mieście. Jak stwierdzono, niepodjęcie żadnych działań w obliczu dokonujących się zmian grozić może „nie tylko osłabieniem tradycyjnej funkcji handlowej Münster, lecz także obniżeniem jakości życia w mieście” (Stadt Münster, 2016: 13). Kwestia ta, czyli powiązanie funkcji handlowej śródmieścia z rozwojem miasta jako całości, ma charakter dyskusyjny. Przeznaczenie środków z polityki miejskiej właśnie na wspieranie ścisłego centrum wzbudziło bowiem pewne kontrowersje. Część osób decyzję tę odebrała jako działanie nie tyle w interesie ogólnym, ile na rzecz kupców i właścicieli nieruchomości. Już pewne wcześniejsze decyzje władz miejskich, takie jak odmowa wydania pozwolenia na budowę centrum handlowego na przedmieściach w latach 90., mogły skłaniać do wniosku, że nad centrum roztaczany jest swoisty „parasol ochronny”. Paradoksalnie jednak tym, co najbardziej zagroziło pozycji tradycyjnych ulic handlowych, był nie tyle rozwój handlu wielkopowierzchniowego na przedmieściach, ile powstanie nowych obiektów handlowych w obrębie śródmieścia, co doprowadziło do przesunięcia akcentów w obrębie struktury przestrzennej handlu. Osłabienie pozycji tradycyjnych ulic handlowych zostało z punktu widzenia miasta uznane za niepożądane i wymagające interwencji, gdyż lokalizacje te mają charakter reprezentacyjny i w istotny sposób wpływają na kształtowanie wizerunku miasta (Stadt Münster, 2016).

Podejmowane były pewne próby objęcia programem aktywizacji także centrów dzielnicowych. Próby te jednak, poza jednym przypadkiem, napotkały na barierę nieodpowiedniej organizacji, która z punktu widzenia tego konkretnie programu jawi się jako czynnik o kluczowym znaczeniu. Inaczej niż w śródmieściu, gdzie prywatne podmioty zorganizowały się i podjęły we współpracy z miastem próbę realizacji wspólnych interesów, w przypadku centrów dzielnicowych obserwowano mniejsze zaangażowanie i niższą skłonność do współpracy.

Reasumując, pytanie, czy środki publiczne powinny być kierowane na wspieranie obszarów, takich jak centrum Münster, pozostaje kwestią otwartą. Przyjęty tam model działania wydaje się skuteczną formą mobilizowania współpracy między sektorem publicznym a prywatnym. Relacja ta umożliwiła szybszy obieg informacji, a w konsekwencji na podejmowanie decyzji w krótszym czasie. Z drugiej

strony wszakże współdziałanie w „zamkniętym kręgu” niesie ze sobą ryzyko ograniczenia wpływu społeczeństwa. W przypadku Münster ryzyko to ograniczały prawdopodobnie z jednej strony szeroko prowadzone konsultacje społeczne, a z drugiej fakt, że program aktywizacji centrum obejmował głównie przedsięwzięcia niewielkie i niebudzące większych kontrowersji. Wsparcie ze środków publicznych okazuje się często warunkiem koniecznym, aby skłonić podmioty prywatne do działań na rzecz rewaloryzacji śródmieścia. Bariery biurokratyczne w postaci długiego oczekiwania na przyznanie środków czy też konieczności organizowania przetargów mogą jednak działać demobilizująco na partnerów prywatnych, którzy na co dzień nie są przyzwyczajeni do takiego sposobu działania. W tym kontekście zwłaszcza fundusze dzielnicowe, dające możliwość bardziej swobodnego dostępu do pewnej puli środków, postrzegane były jako istotna zmiana.

5.6.2. Kassel: rola oddolnych inicjatyw społecznych

Implementacja programu aktywizacji centrów może być prowadzona na różnych typach obszarów. Mogą to być nie tylko centra miast, lecz także centra dzielnicowe. Przykładem realizacji programu na tego typu obszarze, jaki zostanie w niniejszej pracy omówiony, jest projekt w Kassel. Miasto to jest największym ośrodkiem w północnej części kraju związkowego Hesja. Według stanu na 31 grudnia 2015 roku Kassel liczyło 198 tys. mieszkańców. Jest to ośrodek akademicki, znany ponadto między innymi z wpisanego na listę dziedzictwa kulturowego UNESCO parku Wilhelmshöhe oraz z odbywającej się co pięć lat międzynarodowej wystawy sztuki współczesnej *documenta*. Kassel odznacza się pozytywnym trendem demograficznym, w latach 2009–2015 liczba mieszkańców wzrosła o 2,6%.

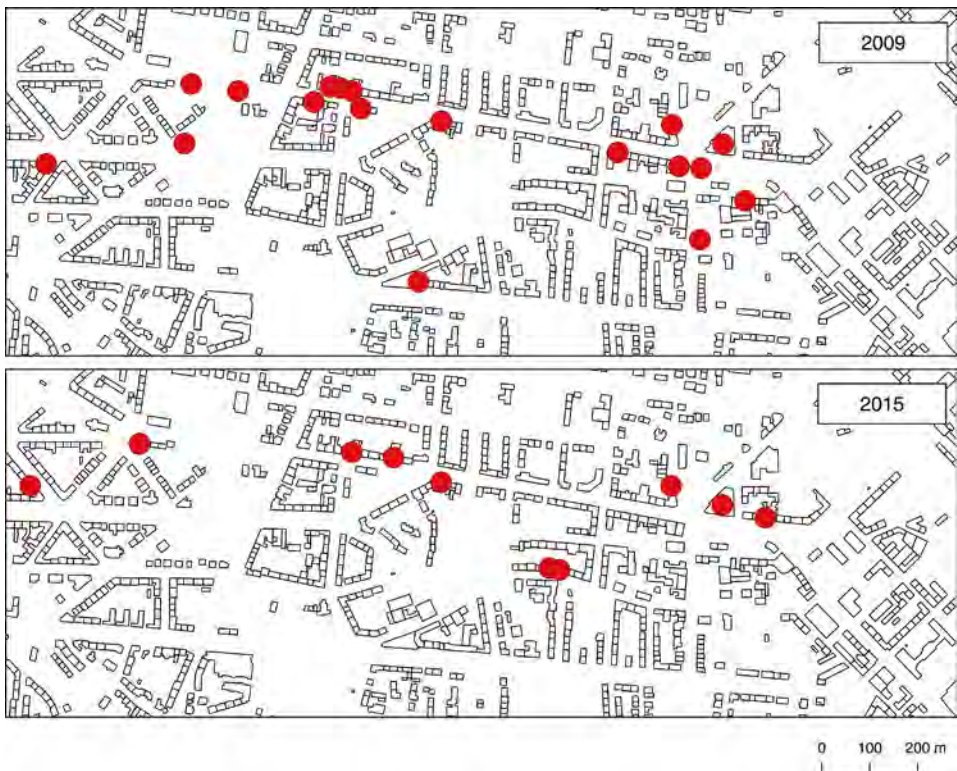
W przypadku Kassel obszarem objętym programem aktywizacji centrów nie jest centrum miasta, lecz obszar w dzielnicy Vorderer Westen przylegającej do centrum od strony zachodniej. Dzielnica Vorderer Westen powstała pod koniec XIX stulecia (okres *Gründerzeit*) jako jednolite założenie urbanistyczne. Pomysłodawcą i inwestorem był jeden z lokalnych przedsiębiorców. Wedle jego założeń miał to być obszar zamieszkiwany przez osoby bardziej zamożne (Demme, 2006). Dzielnicę zaprojektowano tak, aby jej główną osią była szeroka i niemal prostoliniowa Hohenzollernstraße (dziś: Friedrich-Ebert-Straße). W późniejszych latach, w dobie motoryzacji, okazało się to problemem, gdyż predestynowało wspomnianą ulicę do roli arterii przelotowej. Wskutek bombardowań w trakcie II wojny światowej znaczna część zabudowy w Kassel uległa zniszczeniu. Odbudowę wykorzystano jako szansę na stworzenie nowego układu urbanistycznego zgodnego z postulatami modernizmu. Ulica Friedrich-Ebert-Straße została poszerzona, w pewnych fragmentach zabudowa została cofnięta w stosunku do linii przedwojennej. Skutkowało to wzmocnieniem charakteru ulicy jako osi tranzytowej.

Według danych z okresu poprzedzającego realizację programu aktywizacji centrów jednostka administracyjna West, do której przynależy dzielnica Vorderer Westen, odznaczała się na tle miasta dość korzystną sytuacją demograficzną i społeczno-ekonomiczną. Odsetek osób w wieku powyżej 65 lat, osób bezrobotnych oraz pobierających świadczenia pomocy społecznej był niższy od średniej

ogólnomiejskiej, natomiast odsetek osób aktywnych zawodowo przewyższał tę średnią (Stadt Kassel, 2008). Społeczny profil dzielnicy w istotnym stopniu kształtują absolwenci założonego w 1971 roku uniwersytetu (wówczas: Gesamthochschule Kassel), z których duża część w latach 70. i 80. osiedliła się na tym obszarze.

Choć w przypadku dzielnicy Vorderer Westen trudno mówić o nasileniu zjawisk kryzysowych, z czasem stało się zauważalne osłabienie funkcji dzielnicowego centrum, jaką tradycyjnie pełnił rejon wokół Friedrich-Ebert-Straße. Ulica stała się typową arterią przelotową, co niekorzystnie odbiło się na kondycji zlokalizowanych tam placówek handlowo-usługowych. Negatywnie na pozycję lokalnego handlu rzutowały także uwarunkowania strukturalne, a zwłaszcza nieatrakcyjna i mało funkcjonalna zabudowa z lat powojennych. Problem stanowiły też zmiany demograficzne, gdyż wiele placówek handlowo-usługowych prowadzonych jest przez właścicieli w podeszłym wieku. W 2009 roku odsetek pustych powierzchni handlowo-usługowych sięgnął 15% (ryc. 28).

Geneza działań zmierzających do aktywizacji obszaru wokół ulicy Friedrich-Ebert-Straße ma charakter oddolny. W 2005 roku zawiązane zostało



Ryc. 28. Rozmieszczenie pustych lokali handlowo-usługowych w rejonie Friedrich-Ebert-Straße w 2009 i 2015 roku

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Stadtbüro Friedrich-Ebert-Straße (2017).

stowarzyszenie Kassel-West e. V., które koncentruje swoją działalność na wspieraniu lokalnej tożsamości, dokumentowaniu historii, a także uczestniczy jako partner społeczny w procesach planistycznych. Stałym elementem działalności stowarzyszenia jest organizacja spotkań o charakterze dyskusyjnym, określanym mianem *Stadtteilkonferenzen*. W 2009 roku z inicjatywy stowarzyszenia zorganizowana została konferencja mająca na celu przedyskutowanie problemów dzielnicy i sformułowanie wniosków dla polityki. Jej podsumowaniem było spotkanie, na którym z rezultatami prac zapoznano przedstawicieli władz lokalnych i administracji. Bezpośrednim impulsem do organizacji konferencji była możliwość pozyskania dofinansowania z programu aktywizacji centrów. Rezultaty konferencji z 2009 roku znalazły pewne przełożenie na kierunki działania władz miejskich. Na ich podstawie została opracowana zintegrowana koncepcja urbanistyczna będąca bazą realizacji programu aktywizacji centrów. Można zatem mówić w tym przypadku o realizacji podejścia typu oddolnego, w którym inicjatywa wychodząca od partnera społecznego jest następnie podejmowana przez władze i administrację publiczną.

Największym przedsięwzięciem zrealizowanym w dzielnicy Vorderer Westen w ramach programu aktywizacji centrów była przebudowa układu ulicznego – w latach 2011–2013 Goethestraße, a w latach 2013–2015 Friedrich-Ebert-Straße. Jej celem było nadanie głównym osiom komunikacyjnym obszaru bardziej śródmiejskiego charakteru, w szczególności przez zwężenie jezdni, poszerzenie chodników, nową organizację ruchu tramwajowego oraz usunięcie barier architektonicznych (ryc. 29). Całkowity koszt przebudowy wyniósł 14,9 mln euro, z czego 1,1 mln pochodziło ze środków programu *Aktywne Centra Miast i Dzielnic*. Na pozostałą kwotę złożyły się natomiast środki gminy oraz kraju związkowego Hesja. Przebudowa ta została wyróżniona niemiecką nagrodą w dziedzinie planowania transportu (*Deutscher Verkehrsplanungspreis*).

Ponadto w dzielnicy przeprowadzono szereg działań o charakterze „miękkim” mających na celu budowanie wizerunku i pewnego rodzaju marki obszaru. Zorganizowano wiele imprez kulturalnych, promowano historię dzielnicy i dbano o obecność w mediach. Z funduszu dzielnicowego sfinansowano m.in. elementy małej architektury. Działania kreujące wizerunek obszaru ukierunkowane były z jednej strony na opinię publiczną, z drugiej natomiast na podmioty dysponujące kapitałem inwestycyjnym (Stadtbüro Friedrich-Ebert-Straße, 2017). Duże znaczenie w przypadku przekształceń w dzielnicy Vorderer Westen miał management obszaru, w którym kluczową rolę odegrało biuro dzielnicowe. Nie jest ono częścią miejskiej administracji, lecz odrębną jednostką, której powstanie sfinansowane zostało z programu aktywizacji centrów. Biuro dzielnicowe było zaangażowane w proces implementacji projektu, między innymi przez marketing miejsca, pośrednictwo w znajdowaniu najemców dla pustych lokali handlowych, a także w ograniczanie negatywnych następstw trwającej dwa lata przebudowy ulicy. Proces ten określono mianem „marketingu placu budowy” (*Baustellenmarketing*). Oprócz prowadzenia kampanii informacyjnej dążono do ograniczenia utrudnień w bieżącym funkcjonowaniu handlu. W kulminacyjnej fazie przebudowy, kiedy część ulicy przez kilka tygodni była całkowicie zamknięta dla ruchu kołowego,



Ryc. 29. Ulica Friedrich-Ebert Straße w Kassel jako obszar programu *Aktywne Centra Miast i Dzielnic* (fot. A. Radzimski)

Opis zdjęć zgodnie z ruchem wskazówek zegara, począwszy od lewego górnego rogu: elementy małej architektury; zmieniona organizacja ruchu; biuro dzielnicowe; mocowania do flag/dekoracji zakupione z funduszu dzielnicowego.

zorganizowano specjalny transport wózkiem elektrycznym, który ułatwił zwłaszcza osobom w podeszłym wieku dotarcie do placówek handlowych i usługowych.

Oprócz programu aktywizacji centrów w dzielnicy Vorderer Westen w latach 2009–2013 realizowano program *Lokalna Gospodarka* wspierany finansowo przez Unię Europejską. W ramach tego programu dofinansowanie w łącznej kwocie 550 tys. euro otrzymało 70 przedsiębiorców oraz utworzonych zostało 86 miejsc pracy. Lokalni przedsiębiorcy wykazali się ponadprzeciętną skutecznością w pozyskiwaniu funduszy. Z ogólnej puli funduszy rozdysponowanych w Kassel 26% przypadło na Vorderer Westen, a 44% dofinansowanych przedsiębiorców miało tam swoją siedzibę. Przy tym liczba ludności dzielnicy stanowi tylko 4% ludności miasta. Działalność lokalnych przedsiębiorców wspierało także doradztwo organizowane przez izbę handlową (Stadtbüro Friedrich-Ebert-Straße, 2017).

Reasumując, realizacja programu aktywizacji centrów pozwoliła w przypadku dzielnicy Vorderer Westen w Kassel na przeprowadzenie kilku istotnych zmian. Zmiany te w pierwszej kolejności widoczne są w sferze społecznej i instytucjonalnej. W ramach współpracy nad realizacją programu wykształciły się lub wzmocniły sieci społeczne, które mogą być wykorzystane także w przyszłości. Ponadto

Tabela 11. Porównanie sytuacji w dzielnicy Vorderer Westen przed interwencją i po

	2009	2015
Liczba ludności	8206	8626
Stopa bezrobocia	11,0%	6,4%
Odsetek pustej powierzchni handlowo-usługowej	15%	5%
Organizacja przestrzeni ulicznej w opinii użytkowników (ocena w skali 1–5)	2,3	3,7
Możliwości przechodzenia na drugą stronę ulicy (ocena w skali 1–5)	2,5	3,8
Możliwości poruszania się osób z ograniczeniami ruchowymi (ocena w skali 1–5)	2,6	3,6

Źródło: Stadtbüro Friedrich-Ebert-Straße (2017).

dzięki udziałowi w pracach nad przygotowaniem zintegrowanej koncepcji rozwoju, zaangażowani mieszkańcy mieli możliwość nie tylko wyrażenia zdania, lecz także konstruktywnego ukierunkowania swojej partycypacji. Realizacja programu aktywizacji centrów stworzyła okazję do tego, aby partycypacja wykroczyła poza ramy wynikające ściśle z przepisów prawa planistycznego. Ponadto w przypadku obszaru Vorderer Westen można mówić o pewnych mierzalnych efektach interwencji w sferze społeczno-ekonomicznej w postaci wzrostu liczby ludności, spadku odsetka pustostanów, stopy bezrobocia czy wzrostu zadowolenia użytkowników przestrzeni (tab. 11).

5.6.3. Minden: implementacja podejścia zintegrowanego w mniejszym ośrodku

Problemy obszarów centralnych dotyczą nie tylko dużych ośrodków, lecz także – być może nawet w większym stopniu – małych i średnich miast. Przykładem tego typu ośrodka w programie aktywizacji centrów jest Minden. Jest to miasto położone w północno-wschodniej części kraju związkowego Nadrenia Północna-Westfalia, zaliczane do kategorii ośrodków o randze subregionalnej określanych w Niemczech jako *Mittelzentrum*. Według stanu na koniec 2015 roku miasto liczyło 82 tys. mieszkańców. Minden uczestniczy w programie *Aktywne Centra Miast i Dzielnic* od początku jego istnienia, czyli od 2008 roku. Ponadto miasto bierze udział w programie *Przebudowa Miast w Starych Krajach Związkowych (Stadtumbau West)*, jednak obszar objęty tym programem nie pokrywa się z obszarem programu aktywizacji centrów.

Minden począwszy od lat 70. zalicza się do kategorii miast wykazujących tendencję do regresu demograficznego. W okresie od 1970 do 1987 roku liczba mieszkańców miasta zmniejszyła się z 79 do 75 tys. Początek lat 90. przyniósł krótkotrwałe odwrócenie trendu spadkowego związane z napływem migracyjnym głównie ze wschodniej części Niemiec, jak również z repatriacji z obszaru byłego ZSRR i innych krajów bloku wschodniego. Jednakże od 1999 roku liczba ludności stagnuje, a w perspektywie kolejnych dekad przewidywany jest spadek związany z postępującym procesem starzenia się społeczeństwa. Według prognoz liczba ludności Minden ma zmniejszyć się do 80 tys. w 2020 roku, a następnie do 70 tys. w 2040 roku (Stadt Minden, 2009).

W śródmieściu Minden zachował się historyczny układ urbanistyczny i ponad 300 zabytkowych budynków. Zakrojona na szerszą skalę renowacja została przeprowadzona w latach 70., wtedy też w centrum miasta utworzono strefę pieszą. Jednocześnie w zabytkową strukturę urbanistyczną wprowadzone zostały elementy charakterystycznego dla lat 70. budownictwa modernistycznego. Renowacja zahamowała na pewien czas procesy osłabiania funkcji śródmieścia. Z biegiem lat coraz większym problemem stawała się jednak konkurencja ze strony podmiejskich centrów handlowych, które powstawały nie tyle w granicach samego miasta, ile w gminach sąsiednich. W jednym przypadku władze Minden zdecydowały się nawet na podjęcie kroków prawnych mających na celu zablokowanie na drodze sądowej procedury planistycznej w sąsiedniej gminie. Działania te nie przyniosły jednakże spodziewanego rezultatu. Z drugiej strony w 2006 roku także władze Minden przedstawiły plany budowy śródmiejskiej galerii handlowej o powierzchni 17 500 m² w miejscu wybudowanego w latach 70. modernistycznego ratusza, który zamierzano wyburzyć. Inicjatywa ta została jednak odrzucona przez mieszkańców w drodze referendum (Stadt Minden, 2009).

Na sytuację śródmieścia z jednej strony wpłynęły zatem globalne zmiany w strukturze handlu związane ze wzrostem znaczenia handlu wielkopowierzchniowego. Z drugiej strony źródłem problemów okazał się kryzys tradycyjnego modelu domu towarowego. W jednej z najlepszych lokalizacji w mieście znajdował się obiekt, który należał do jednej z sieci o ogólnokrajowym zasięgu. W 2005 roku, w związku z restrukturyzacją przedsiębiorstwa, obiekt ten wraz z kilkudziesięcioma podobnymi domami handlowymi w innych miastach został wystawiony na sprzedaż. Kolejny zagraniczny właściciel prowadził w nim działalność tylko przez kilka lat, a począwszy od 2009 roku budynek pozostawał opustoszały. W kolejnych latach uwaga lokalnych planistów i decydentów w istotny sposób skoncentrowała się na tej właśnie lokalizacji postrzeganej jako prestiżowa i istotna dla funkcjonowania całego śródmieścia. W 2010 roku podpisany został list intencyjny z niemieckim koncernem wiodącym w branży śródmiejskich galerii handlowych. W latach 2010–2013 trwały przygotowania do inwestycji, a równocześnie miasto przy aktywnym udziale inwestora prowadziło kampanię konsultacyjno-informacyjną. Ostatecznie jednak w 2013 roku inwestor poinformował o rezygnacji z projektu wskutek problemów z wykupem gruntów.

W obliczu niepowodzenia wyżej wymienionych projektów szansą dla śródmieścia Minden stało się uczestnictwo w programie *Aktywne Centra Miast i Dzielnic*. Niekorzystny z punktu widzenia władz miejskich wynik referendum w sprawie przyszłości ratusza sugerował, że należy stworzyć szersze możliwości partycypacji mieszkańcom. Dlatego też opracowanie masterplanu dla śródmieścia, stanowiącego zintegrowaną koncepcję urbanistyczną w rozumieniu przepisów prawa i tym samym podstawę pozyskania środków z polityki wsparcia rozwoju miast, powierzono specjalnie w tym celu powołanemu gremium *Innenstadtforum*. W jego skład weszło 20 mieszkańców, 7 przedstawicieli rady miejskiej i 3 przedstawicieli administracji (Stadt Minden, 2009).

Instrumentem, który przyniósł w Minden nadspodziewanie dobre rezultaty, okazał się fundusz dzielnicowy. Stosunkowo niewielka kwota funduszu



Ryc. 30. Śródmieście Minden (fot. A. Radzimski)

Opis zdjęć: zrewaloryzowana strefa piesza (L), fontanna zrealizowana ze środków funduszu dzielnicowego (P).

w pierwszym roku jego funkcjonowania została w kolejnych latach zwiększona czterokrotnie i sięgnęła ostatecznie 160 tys. euro. Przy tym udział środków prywatnych wynosił średnio 60%. Większość sfinansowanych z funduszu projektów dotyczyła elementów małej architektury (ryc. 30), zdarzały się jednak także przedsięwzięcia mniej typowe, na przykład koncepcja domu integrującego mieszkańców w różnym wieku. Z obserwacji przedstawicieli lokalnej administracji wynika, że głównie przedstawiciele lokalnego handlu byli zainteresowani inwestowaniem w rewaloryzację śródmieścia, podczas gdy przedstawiciele handlu sieciowego nie przejawiali takiego zainteresowania. Wynika to najprawdopodobniej z tego, że dla przedstawicieli lokalnego handlu, będących najczęściej drobnymi przedsiębiorcami, śródmieście stanowi główny ośrodek ich interesów ekonomicznych.

Próbując ocenić wpływ polityki wsparcia rozwoju miast na lokalną politykę miejską w Minden, można wskazać jako istotne elementy po pierwsze rozszerzenie możliwości uczestnictwa społeczeństwa przez inicjatywy takie jak *Innenstadtforum*. Po drugie, nastąpiło zaangażowanie, także w wymiarze finansowym, lokalnych przedsiębiorców w proces rewaloryzacji śródmieścia. Wynik referendum w sprawie śródmiejskiej galerii handlowej pokazuje, że komunikacja między mieszkańcami a władzami lokalnymi funkcjonowała wcześniej z problemami. Podjęta w związku z programem aktywizacji centrów inicjatywa *Innenstadtforum* przyniosła w tym względzie pewną poprawę. Także włączanie prywatnych inwestorów w realizację inwestycji przez fundusze dzielnicowe było nowością w polityce lokalnej. Reasumując, doświadczenia z realizacji programu aktywizacji centrów oceniane są w Minden pozytywnie, choć zakres programu okazał się mniejszy, niż pierwotnie zakładano. Z powodu ograniczeń budżetowych miasto nie było w stanie wnieść wkładu własnego w odpowiedniej wysokości, dlatego nie zrealizowano części pierwotnie planowanych projektów, m.in. związanych z transportem.

5.7. Synteza: neoliberalizm a polityka miejska

Neoliberalizm jest dziś być może najczęściej powtarzaniem pojęciem w kontekście polityki miejskiej, a może nawet polityki publicznej w ogóle. Choć samo pojęcie neoliberalizmu jest raczej niejednoznaczne, dość często formułowany jest postulat, aby państwo odeszło od roli korekcyjnej, a skupiło się na stwarzaniu warunków do działania podmiotów prywatnych. Tam natomiast, gdzie działalność państwa jest konieczna, powinno ono upodobnić się do mechanizmów działania sektora prywatnego. Istotnego i długofalowego wpływu tak rozumianego neoliberalizmu na politykę wsparcia rozwoju miast w Niemczech trudno się dopatrzeć. Ograniczenie funduszy z budżetu federalnego, które Waterhout i in. (2013) interpretowali jako pewien przejaw tendencji neoliberalnych, okazało się zjawiskiem krótkotrwałym. W ostatnich latach i szczególnie w przypadku programu aktywizacji centrów zauważalne są wprawdzie próby swoistego otwarcia się na sektor prywatny. Nie oznacza to jednak przenoszenia odpowiedzialności za pewne obszary będące wcześniej domeną publiczną na podmioty prywatne, tak jak dokonuje się to na przykład w przypadku anglosaskich *business improvement districts*. Chodzi raczej o stworzenie pewnej formy współdziałania, w której to sektor publiczny zachowuje pozycję wiodącą. Nie wyklucza to sytuacji, w której inicjatywa wychodzi *de facto* od sektora prywatnego (tak jak w Münster) lub od organizacji społecznej (tak jak w Kassel). Implementacja programu aktywizacji centrów, a zwłaszcza doświadczenia z funduszami dzielnicowymi, skłaniają do wniosku, że sektory publiczny i prywatny – mimo możliwości współpracy nawet na „partnerskich” zasadach – kierują się, ogólnie rzecz biorąc, różnymi logikami działania i są rozdzielone dystansem, który w praktyce może być trudny do przezwyciężenia.

Doświadczenia ostatnich lat wskazują także na próby rozszerzenia instrumentarium polityki miejskiej w Niemczech. Taką próbą była niewątpliwie inicjatywa narodowej polityki rozwoju miast, która z jednej strony miała wymiar taktyczny (próba obrony, a może nawet wzmocnienia pozycji federacji względem landów po reformie federalizmu), z drugiej jednak stanowiła zachętę do szerszej refleksji nad problemami rozwoju miast i spojrzenia strategicznego. Jak dotąd inicjatywie tej brakuje politycznej dynamiki, przez co ogranicza się ona w zasadzie do forum wymiany poglądów.

6. Perspektywa porównawcza

6.1. Programy miejskie we Francji

Francja, sąsiad Niemiec i największy obok nich kraj kontynentalnej Europy, pod pewnymi względami wykazuje podobieństwa w podejściu do kwestii miejskich. Jednocześnie pomiędzy obydwojoma krajami zarysowują się pewne istotne różnice. We Francji kwestie miejskie tradycyjnie zwykło się postrzegać jako istotny element agendy politycznej państwa. Ustrój Republiki Francuskiej uznawany jest za interwencjonistyczny i scentralizowany. Mimo przeprowadzonych w latach 80. reform, przyznających większą autonomię samorządom, władze centralne zachowują szeroki zakres uprawnień (Newman, Thornley, 1994). Istotne kroki na rzecz regulacji rozwoju miast poczyniono we Francji jeszcze w epoce przedindustrialnej. Już w 1607 roku pod rządami króla Henryka IV wydane zostało prawo ustanawiające obowiązek respektowania linii zabudowy (*alignement*) mające w ówczesnych czasach charakter bezprecedensowy. Paryż był prawdopodobnie pierwszym europejskim miastem, które miało rozbudowany system przepisów urbanistycznych już u schyłku XVIII wieku. W pewnym momencie jednak rozwój polityk miejskich we Francji przestał nadążać za dynamiką procesów społecznych. W drugiej połowie XIX wieku w kilkunastu miastach przeprowadzono ambitne projekty przebudowy, wśród których zwłaszcza przebudowa Paryża okazała się przedsięwzięciem bezprecedensowym na skalę europejską. Sukces tego przedsięwzięcia wynikał jednak bardziej ze zdolności organizacyjnych barona Haussmanna niż z formalnego ustawodawstwa. Przebudowa krytykowana jest także za to, że nie zadbano należycie o aspekty społeczne (De Moncan, 2009). Podejmowane próby instytucjonalizacji kwestii miejskich na szczeblu ustawodawstwa nie przynosiły większych rezultatów. Tak było chociażby w przypadku uchwalonego w 1850 roku prawa Melun (*loi Melun*), które pozwalało na wyburzenie i przebudowę dzielnic uznanych za niespełniające podstawowych warunków sanitarnych (Albers, 1994). Próby ustanowienia prawa planistycznego były wielokrotnie blokowane. Przykładowo ustawa wzorowana na brytyjskich przepisach dotyczących zdrowia publicznego z lat 70. XIX wieku, której projekt wniesiono pod obrady parlamentu w 1886 roku, po przejściu wyjątkowo długiej i skomplikowanej ścieżki legislacyjnej ostatecznie stała się obowiązującym prawem dopiero w 1902 roku, czyli po 16 latach (Sutcliffe, 1981).

W okresie po II wojnie światowej we Francji zaczęły się kształtować podstawy współczesnej polityki miejskiej. Przyjęło się w tym kontekście dokonywać rozróżnienia na dwie kategorie. Kategorią pierwszą są polityki adresowane do miast i aglomeracji jako całości. W ramach tego podejścia prowadzony był m.in. zainspirowany teorią biegunów wzrostu program „metropolii równoważących” (*métropoles d'équilibre*) służący wzmocnieniu pozycji ośrodków regionalnych względem Paryża. Drugą kategorię stanowią polityki adresowane do poszczególnych części miast, określane mianem *politique de la ville* (Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement, 2006). Pojęcia tego używa się szczególnie w stosunku do polityk, w których duży nacisk kładzie się na kwestie społeczne, podczas gdy pojęcie *régénération urbaine* zwykło się odnosić do przedsięwzięć służących głównie materialnej transformacji obszarów miejskich. Przyjęta w 1962 roku ustawa Malraux dała możliwość tworzenia kwartałów chronionych (*secteurs sauvegardés*), to jest obszarów zachowania i rewaloryzacji dziedzictwa urbanistycznego.

Polityki miejskie we Francji skoncentrowane są w dużym stopniu na peryferiach wielkich miast (*banlieues*), a zwłaszcza na *grands ensembles*, wielkopłytowych osiedlach wybudowanych w latach 50. i 60. Na początku lat 80. XX wieku problemy występujące w dzielnicach peryferyjnych zaczęły uzewnętrzniać się w postaci zamieszek. Odpowiedzią był realizowany w latach 1982–1988 program aktywizacji społecznej dzielnic (*Développement social des quartiers*). W 1990 roku ponownie doszło jednak do rozruchów w niektórych miastach. W tym samym roku utworzono ministerstwo do spraw miast (*Ministère de la Ville*), a rok później uchwalono ustawę kierunkową dla miast (*loi d'orientation pour la ville*), która promowała solidarność gmin w rozwiązywaniu problemów społecznych. W szczególności ustawa ta wprowadziła wymóg, aby każda z gmin wchodzących w skład obszaru metropolitalnego liczącego więcej niż 200 tys. mieszkańców, w której mniej niż 18% osób korzystało ze świadczeń pomocy społecznej, dysponowała przynajmniej 20-procentowym zasobem mieszkań socjalnych.

Rola kwestii społecznych we francuskiej polityce miejskiej nieco osłabła, gdy wraz z dojściem do władzy centroprawicy nastąpiło przesunięcie, które Hall i Hickman określili jako „krótki flirt władz francuskich z «anglosaskim» modelem regeneracji, opartym na fiskalnej deregulacji, w formie specjalnych stref ekonomicznych” (Hall, Hickman, 2002: 693). W związku z przyjęciem *Pacte de relance pour la ville* wprowadzony został w latach 1995–1996 trójstopniowy układ stref, których rozwój pobudzić miały zachęty inwestycyjne. Szczegółem pierwszy to *zones urbaines sensibles* (ZUS), obszary odznaczające się problemami, takimi jak złe warunki mieszkaniowe i bezrobocie⁸. Wyznaczono 750 takich stref, w których zamieszkiwało 4,67 mln osób, co stanowiło 8% ówczesnej populacji Francji. W ich obrębie znalazły się *zones de revitalisation urbaine* (ZRU) w liczbie 416, o łącznej populacji 3,2 mln osób. Te z kolei zawierały w sobie *zones franches urbaines* (ZFU), które objęły liczące przynajmniej 10 tys. mieszkańców obszary o wysokiej stopie bezrobocia i wysokim stopniu zagrożenia wykluczeniem społecznym. W obrębie

⁸ W 2015 roku strefy te zostały zastąpione przez *quartiers prioritaires de la politique de la ville*.

każdej kategorii stref stworzono możliwość skorzystania przez inwestorów z różnego rodzaju ulg podatkowych. *Pacte de relance pour la ville* także w opinii innych autorów stanowił pewnego rodzaju wyłom w społecznie ukierunkowanej francuskiej polityce miejskiej. Dikeć przywołuje w tym kontekście model neoliberalny i stwierdza, że przez przeniesienie akcentu z solidarności między gminami na sukces ekonomiczny w wyznaczonych obszarach interwencji francuska polityka miejska zbliżyła się do tego modelu bardziej niż kiedykolwiek wcześniej (Dikeć, 2006).

Sytuacja uległa odwróceniu w 1999 roku, kiedy to po wyborczym zwycięstwie centrolewicy większy nacisk położono na solidarność i spójność terytorialną (Couch i in., 2011). Cztery lata później, po ponownym dojściu do władzy centroprawicy, uchwalona została ustawa o odnowie miast (*loi sur la rénovation urbaine*). Przyjęcie tego aktu prawnego Fraser i Lérique uznają za przejaw powrotu do „bardziej tradycyjnej, małoskalowej, fizycznej i ekonomicznej” regeneracji (Fraser, Lérique, 2007: 146). Również w 2003 roku powołano do życia Narodową Agencję na rzecz Odnowy Miast (*Agence nationale pour la rénovation urbaine*), której misją była koordynacja Narodowego Programu Odnowy Miast (*Programme national pour la rénovation urbaine*).

Nowa fala zamieszek w 2005 roku ponownie zwróciła uwagę na problemy *banlieues*. Część komentatorów odpowiedzialność za kryzys zrzucała na niedostatecznie prospołeczne ukierunkowanie polityki miejskiej wskutek jej prorynkowego zwrotu. Inni z kolei uważali, że to nieskuteczność programów społecznych przyczyniła się do eskalacji sytuacji. Jednocześnie zwraca się uwagę na to, że kryzys *banlieues* jest tylko pewnym przejawem szerszego strukturalnego problemu. Przykładowo wysokie bezrobocie wśród młodych ludzi, zwłaszcza o imigranckich korzeniach, dotyka w szczególnie dużym stopniu dzielnic peryferyjnych, jest jednak problemem o ogólnokrajowym zasięgu (Couch i in., 2011).

6.2. Programy miejskie w Wielkiej Brytanii

Wielka Brytania, podobnie jak Francja, jest państwem o ustroju scentralizowanym. Relacje między władzami centralnymi a władzami lokalnymi przybierają w niektórych przypadkach charakter antagonistyczny (Blackman, 1995). W przeciwieństwie do Francji Wielka Brytania znana jest jednak z bardziej prorynkowego podejścia do rozwiązywania problemów miejskich, szczególnie od czasu liberalnego zwrotu, jaki dokonał się w tym kraju w latach 80.

Wielka Brytania była pierwszym krajem, który doświadczył rewolucji przemysłowej, i jednocześnie pierwszym, któremu przyszło zmierzyć się z jej społecznymi następstwami. W okresie rewolucji industrialnej i bezpośrednio po niej to raczej sektor prywatny odgrywał wiodącą rolę w zapewnianiu mieszkańcom rozrastających się miast niezbędnych dóbr i usług. Niektórzy przedsiębiorcy podejmowali się nawet zadania budowy całych miasteczek dla robotników. Przykłady pokazujące, że możliwe jest stworzenie godziwych warunków życia wyłącznie prywatnym nakładem, osłabiały argumentację zwolenników finansowania budownictwa mieszkaniowego ze środków publicznych. Temat komunalnego

budownictwa mieszkaniowego obecny był zresztą w brytyjskiej debacie tamtego okresu w stopniu marginalnym (Sutcliffe, 1981). Choć uważa się, że ogólny poziom życia w dzielnicach robotniczych nie stanowił mimo wszystko tak znaczącego problemu społecznego, jak na przykład w Niemczech, to spekulacyjny charakter budownictwa przekładał się na dość niską jakość powstających domów (Albers, 1994). Rozwój zabudowy podmiejskiej regulowany był głównie przez lokalne przepisy o dość ogólnikowym charakterze, określane mianem *by-laws*. Przepisy te często nie były w stanie zagwarantować odpowiedniego standardu nowo powstającej zabudowy. Przykładem niedostatków urbanistycznych tamtego okresu było powstawanie tak zwanych *back-to-back houses*, czyli domów mających okna tylko od frontu, a z pozostałych stron przylegających do sąsiednich budynków.

W Wielkiej Brytanii w większym zakresie niż na kontynencie występowała działalność określana mianem *slum clearance* (Albers, 1994). Pod koniec XIX wieku w odznaczającej się wyraźnymi podziałami klasowymi Wielkiej Brytanii popularność zaczęła zyskiwać teoria darwinizmu społecznego. Zakładała ona, że istotny wpływ na rozwój osobowości człowieka wywiera materialne otoczenie, w którym żyje. Jako argument za poprawą warunków sanitarnych w miastach przytaczano zdarzenia takie jak to, gdy w okresie II wojny burskiej (1899–1902) do punktów poboru zgłosiła się spora liczba bezrobotnych młodych mężczyzn z dużych miast, z których znaczna część została odrzucona ze względu na nieadekwatne warunki fizyczne, co zrzucano na karby złych warunków życia (Sutcliffe, 1981).

Począwszy od lat 60. XIX stulecia szereg miast najpierw szkockich, a później także angielskich, ustanowiło przepisy pozwalające na wywłaszczenie, wyburzenie i przebudowę dzielnic zabudowy substandardowej (Sutcliffe, 1981). Ponadto istotną rolę w rozgęszczaniu zabudowy miejskiej odegrały ustawy, takie jak *Towns Improvements Clauses Act* (1847) oraz *Public Health Act* (1848, 1875). Istotą zmian w przepisach było zwiększenie wymaganej szerokości ulic oraz wolnej przestrzeni pomiędzy budynkami, m.in. przez zakaz budowy *back-to-back houses*. Zgodnie z obowiązującym wówczas stanem wiedzy medycznej za główną przyczynę chorób zakaźnych, takich jak dżuma, czarna ospa czy cholera, uważano tak zwane morowe powietrze, czyli powietrze zanieczyszczone substancjami pochodzącymi z gnicia materii organicznej. „Przewietrzanie miast” przez poszerzanie ulic czy też rozgęszczanie zabudowy miało eliminować to zagrożenie.

W kontekście narastającej krytyki warunków życia w wielkich miastach zrodziła się jedna z najbardziej wpływowych koncepcji urbanistycznych XX wieku. W 1898 roku Ebenezer Howard, stenograf bez wykształcenia i specjalistycznej wiedzy w dziedzinie planowania miast, opublikował pracę *To-morrow: A Peaceful Path to Real Reform* bardziej znaną pod tytułem drugiego wydania *Garden Cities of Tomorrow*. Idea miast ogrodów jest często błędnie rozumiana jako antycypująca rozwój przedmieść o charakterze podmiejskich sypialni. Oryginalnym zamysłem Howarda było natomiast stworzenie w znacznym stopniu autonomicznych wspólnot, które – oferując mieszkańcom zarówno miejsce zamieszkania, jak i pracy – stanowiłyby alternatywę dla wielkich ośrodków miejskich. Koncepcja ta była zaskakująco kompleksową, choć niewątpliwie w dużym stopniu utopijną wizją przekształcenia silnie monocentrycznego systemu miejskiego Anglii w system

radykalnie policentryczny. Zgodnie z koncepcją miast ogrodów specjalnie w tym celu powoływane fundacje miały zakładać niewielkie miasta ogrody liczące od kilku do maksimum 30 tys. mieszkańców. Każde z miast miałyby tworzyć małą lokalną wspólnotę wzmocnioną dodatkowo przez wspólną własność gruntów. Na budowę miast fundacje zaciągałyby niskoprocentowane pożyczki, które następnie spłacane byłyby z płaconych przez najemców czynszów. Kilka miast ogrodów tworzyłyby lokalną sieć połączoną ze sobą liniami kolejowymi.

W praktyce idee Howarda urzeczywistnione zostały w ograniczonym stopniu. Wprawdzie miasta ogrody okazały się bardzo nośnym i bez wątplenia do dnia dzisiejszego rozpoznawalnym sloganem, jednak zrealizowane projekty urbanistyczne odwołujące się do tej idei z reguły niewiele miały wspólnego z pierwotną koncepcją. Przy wsparciu zgromadzonego wokół Howarda kręgu życzliwych osób udało się zebrać fundusze niezbędne do budowy modelowego miasta ogrodu Letchworth. Jednak mimo próby przekonania do idei szerszych kręgów społecznych, przedsięwzięcie to nie odniosło spodziewanego sukcesu, a w kręgu zwolenników idei Howarda upowszechniło się przekonanie, że realizacja jej założeń na szerszą skalę możliwa będzie tylko z pomocą państwa. Dalszy rozwój idei miast ogrodów przebiegał na Wyspach Brytyjskich dwutorowo. Z jednej strony powstawało coraz więcej przedmieść dużych miast, które traktowane były jako próba realizacji koncepcji przynajmniej niektórych postulatów. Drugi nurt wiązał się z podjęciem przez władze Wielkiej Brytanii programu budowy nowych miast na mocy ustawy *New Towns Act* z 1946 roku. Także w tym przypadku związki z ideą howardowską były raczej symboliczne.

Do I wojny światowej Wielka Brytania odznaczała się węższym zakresem ingerencji władz publicznych w kwestiach miejskich niż znajdujące się na podobnym poziomie rozwoju państwa Europy kontynentalnej. Wskutek nasilającego się międzynarodowego obiegu informacji stopniowo coraz większą rolę odgrywały wpływy niemieckiej teorii planistycznej. Wyrazem tego było m.in. zapożyczenie pojęcia *Städtebau* z języka niemieckiego do języka angielskiego jako *town planning*. Jednakże w praktyce wzorowano się w niewielkim stopniu na rozwiązaniach niemieckich, a władze państwowe odrzucały dalej idące propozycje reform, uznając istniejące reguły planistyczne za wystarczające (Sutcliffe, 1981).

Instytucjonalizacja planowania przestrzennego w Wielkiej Brytanii, formalnie rozpoczęta uchwaleniem pierwszej ustawy planistyczno-mieszkaniowej jeszcze przed wybuchem I wojny światowej (*Housing and Town Planning Act*, 1909), przyczyniła pewne postępy w okresie międzywojennym. W latach 1919–1932 uchwalone zostały trzy kolejne ustawy regulujące sferę planowania przestrzennego. Rozwijała się także praktyka planowania, czego wyrazem było między innymi opracowanie w 1944 roku przez Patricka Abercrombiego planu dla aglomeracji Londynu (*Greater London Plan*). Kolejnym istotnym krokiem w instytucjonalizacji planowania przestrzennego było uchwalenie w 1947 roku ustawy *Town and Country Planning Act*, która z pewnymi zmianami pozostała podstawą polityki przestrzennej aż do 1990 roku. Hill podsumowuje w tym kontekście, że narzędzia polityki przestrzennej na długi czas zatrzymały się w okresie drugiej połowy XIX wieku (Hill, 2000).

W latach 70. XX wieku Wielka Brytania była pierwszym dużym państwem Europy Zachodniej, które weszło w fazę deindustrializacji. Stopa bezrobocia była wyższa, a wzrost PKB niższy niż w Niemczech czy Francji. Będące skutkiem tych przemian problemy społeczne występowały ze szczególną intensywnością w miastach, a zwłaszcza w zamieszkałych przez ludność robotniczą obszarach śródmiejskich, czyli *inner cities* (Couch i in., 2011). Narastającym problemem stała się koncentracja ubóstwa połączona z fizyczną degradacją tych dzielnic (Hill, 2000).

Począwszy od lat 70. w dziedzinie polityki miejskiej w Wielkiej Brytanii dokonał się istotny przełom. Wiązało się to z zaangażowaniem rządu we wsparcie regeneracji miast (*urban regeneration*). To nowe w tamtym czasie pojęcie podkreślać miało zmianę kierunku polityki wobec miast, która w przeciwieństwie do wcześniej stosowanych form interwencji ograniczających się do fizycznej przebudowy (*slum clearance*), skupiła się zwłaszcza na aspektach społecznych i ekonomicznych (Couch i in., 2011). Dokument przyjęty w 1975 roku przez Merseyside County Council (istniejącą w latach 1974–1986 jednostkę administracyjną typu metropolitalnego w regionie Liverpoolu) był jednym z pierwszych, w którym użyto pojęcia regeneracji miast:

W czasach recesji lub nawet niskiego wzrostu siły rynkowe słabną, a obszary najmniej atrakcyjne (pod względem wizerunku, dostępności i innych cech) tracą mieszkańców i ulegają degradacji. W takiej sytuacji spadek liczby ludności może dojść do punktu, w którym siły rynkowe mogą rozpocząć regenerację obszarów zdegradowanych. Doświadczenie niektórych przemysłowych miast amerykańskich pokazuje jednak, że nawet gdyby założyć, że taki proces nastąpi, byłby on niezwykle długi i wiązałby się z szeregiem nieakceptowalnych problemów o charakterze środowiskowym, ekonomicznym i społecznym (Merseyside County Council, 1975: 7).

Wyrazem zmieniającego się podejścia rządu brytyjskiego do kwestii miejskich było opublikowanie w 1977 roku białej księgi w sprawie polityki dla obszarów śródmiejskich (*White Paper Policy for the Inner Cities*). Dokument ten uważany jest za „pierwszą w okresie powojennym próbę zrozumienia przez rząd istoty i przyczyn problemów brytyjskich miast” (Atkinson, Moon, 1994: 66). Spowodował on, że polityka miejska stała się elementem agendy politycznej w Wielkiej Brytanii (Lawless, 1996). W 1978 roku uchwalono specjalną ustawę dotyczącą problemów obszarów śródmiejskich (*Inner Urban Areas Act*), jednocześnie zwiększając czterokrotnie rządowe fundusze przeznaczone na odnowę miast (Couch i in., 2011).

W zainicjowanej przez Partię Pracy polityce wobec miast doszło do istotnego przesunięcia akcentów po objęciu władzy w 1979 roku przez Partię Konserwatywną. Polityka regeneracji została oparta na modelu biznesowym (*property-led regeneration*), co wiązało się ze zmniejszeniem roli aspektów społecznych na rzecz korzyści ekonomicznych. Kluczową rolę w tym procesie odgrywały podmioty prywatne oraz organizacje powołane przez sektor publiczny do realizacji konkretnych zadań, określane mianem *quangos* (*quasi non-governmental organisations*). Realizowane w Wielkiej Brytanii programy miejskie oparte na modelu biznesowym

z perspektywy czasu oceniane były różnie. Można spotkać się z opiniami, że programy te „w najlepszych przypadkach przyniosły skromne rezultaty, a w najgorszych były nieefektywne” (Robson, 1994: 216). Zdarzają się jednak także oceny bardziej wyważone. Couch i in. przekonują, że w wielu przypadkach projekty bazujące na modelu biznesowym doprowadziły do powstania nowych inwestycji na terenach wcześniej niedoinwestowanych, choć ceną był często niedostatek planowania przestrzennego, które postrzegano jako barierę procesów inwestycyjnych. Przykładowo zrealizowany w centrum Londynu projekt *Canary Wharf* uważany jest za przykład nieodpowiedniego zintegrowania nowych inwestycji z istniejącą siecią transportową (Couch i in., 2011). W specjalnych strefach inwestycyjnych utworzonych zostało 68 tys. miejsc pracy, a 80% terenów przeznaczonych pod zabudowę zagospodarowano. Pojawiają się jednak w tym kontekście wątpliwości, czy przynajmniej część miejsc pracy nie została przeniesiona z innych lokalizacji (Hill, 2000).

Także wprowadzenie w 1991 roku programu *City Challenge* jest przykładem tego, że w podejściu do kwestii miejskich w Wielkiej Brytanii bardziej akcentowano konkurencyjność, a mniej – wyrównywanie szans. Zasada przydzielania funduszy samorządom lokalnym nie w stosunku do ich potrzeb, lecz na podstawie ocenianych przez władze centralne wniosków, wprowadzała motywujący element konkurencji, jednak dla niektórych stanowiła zbyt radykalne zerwanie z poprzednio obowiązującym systemem (Couch i in., 2011). Atutem programu *City Challenge* było zaangażowanie sektora prywatnego, które znalazło wyraz w powstaniu lub modernizacji około 100 tys. mieszkań, utworzeniu nowych przedsiębiorstw oraz stworzeniu przestrzeni handlowych i biurowych (tab. 12). W 1993 roku program *City Challenge* włączono do nowo utworzonego jednolitego budżetu regeneracji miast (*Single Regeneration Budget*), który zastąpił 20 wąsko wyspecjalizowanych programów istniejących wcześniej. Uważa się to za istotny punkt przełomowy na drodze ujednoczenia dość fragmentarycznej w poprzednich latach brytyjskiej polityki miejskiej. Równocześnie jednak fundusze przeznaczone na politykę miejską zostały ograniczone (Hill, 2000).

Tabela 12. Rezultaty brytyjskiego programu *City Challenge* w latach 1995–1998

	1995–1996	1996–1997	1997–1998	Ogółem (1992–1998)
Mieszkania wybudowane lub zmodernizowane	26 038	28 989	12 114	102 191
– w tym na sprzedaż	2876	3786	1539	10 520
Zagospodarowane tereny (ha)	902	758	430	3744
Nowa lub zmodernizowana powierzchnia biurowa i handlowa (m ²)	700 904	857 275	881 075	3 391 045
Nowo utworzone przedsiębiorstwa	2114	2162	1345	8525
Nakłady inwestycyjne sektora prywatnego (GBP)	798 706	1 402 705	1 106 300	4 503 450

Źródło: Hill (2000).

Po ponownym dojściu do władzy Partii Pracy w latach 90. wzmożono działania na rzecz zwiększenia wpływu społeczności lokalnych na proces odnowy miast. W 1998 roku zainicjowany został program lokalnych partnerstw na rzecz odnowy (*New Deal for Communities*) mający na celu wsparcie obszarów odznaczających się najwyższym poziomem deprywacji społecznej (Couch i in., 2011). Jego kontynuacją była przyjęta w 2001 roku strategia *A New Commitment to Neighbourhood Renewal*. Te ukierunkowane społecznie programy mogą być postrzegane jako część tradycyjnej agendy Partii Pracy. Natomiast wyrazem nowego podejścia, które pod sloganem *New Labour* dążyło do poszukiwania „trzeciej drogi” rozwoju, był program *Housing Market Renewal*. Celem tej polityki prowadzonej od 2002 roku było przywrócenie równowagi na rynkach mieszkaniowych najbardziej dotkniętych kryzysem przejawiającym się degradacją techniczną, spadkiem cen i wzrostem liczby pustostanów, m.in. przez wyburzanie części zasobów i zastępowanie ich nowymi mieszkaniami. Program skoncentrowany był zwłaszcza na kurczących się miastach w północnej Anglii. Jego implementacja wzbudziła jednak kontrowersje. Pojawiały się głosy, że diagnoza problemu (kryzysu mieszkaniowego) jest przerysowana, a polityka ma przysłużyć się realizacji aspiracji klasy średniej, wśród której po latach orientacji podmiejskiej ponownie zarysował się trend do życia w mieście (Couch i in., 2011).

6.3. Programy miejskie w USA

W Stanach Zjednoczonych polityka władz publicznych wobec miast kształtowała się w odmiennych uwarunkowaniach społeczno-ustrojowych niż w Europie Zachodniej. USA są państwem federacyjnym, w związku z czym problematyka rozwoju miast zasadniczo leży w sferze zainteresowania władz poszczególnych stanów. Kwestie miejskie stały się przedmiotem zainteresowania sektora publicznego stosunkowo późno. Wynikało to z jednej strony z ustroju ograniczającego rolę władz federalnych na rzecz stanów, z drugiej natomiast ze specyfiki procesu urbanizacji. W okresie rewolucji przemysłowej poziom wynagrodzeń w USA był generalnie wyższy niż w Europie, ponieważ występował tam niedobór siły roboczej. Ukształtowała się dość liczna klasa średnia, której przedstawiciele stać było na osiedlenie się na podmiejskich osiedlach o niskiej gęstości zabudowy. W konsekwencji problemy charakterystyczne dla wielu miast europejskich, a zwłaszcza kontynentalnych, takie jak przeludnienie dzielnic robotniczych, występowały w USA w niewielkim stopniu. Zadania, takie jak budowa sieci wodociągowej, które w Europie kontynentalnej pod koniec XIX wieku należały już do kompetencji władz lokalnych, w USA były przez długi czas finansowane przez samych deweloperów (Sutcliffe, 1981). W wielu przypadkach deweloperzy finansowali też budowę linii tramwajowych, tworząc w ten sposób jeszcze przed nastaniem ery motoryzacji pierwsze *commuter suburbs*, czyli osiedla podmiejskie przeznaczone dla osób dojeżdżających do pracy. Jednym z pierwszych *commuter suburbs* było Brooklyn Heights w Nowym Jorku, w bliskim sąsiedztwie Manhattanu, na przeciwległym

brzegu rzeki Hudson. W 1814 roku regularne kursy między Manhattanem a Brooklyn Heights rozpoczęły promy, co w połączeniu z przeprowadzoną parcelacją działek stało się impulsem do dynamicznej urbanizacji (Garvin, 1996).

W przeciwieństwie do Niemiec czy Wielkiej Brytanii idea planowania przestrzennego narodziła się w USA właściwie niezależnie od funkcjonowania administracji lokalnej (Sutcliffe, 1981). Istotną rolę odegrały natomiast oddolne inicjatywy społeczne, które potrzebę planowania uzasadniały głównie względami estetycznymi (na przykład ruch *City Beautiful*). Wiązą się z tym pewne kontrowersje, gdyż inicjatywom tym, wywodzącym się z bardziej zamożnych warstw społeczeństwa, zarzucano postawę elitarystyczną. Kwestie miejskie w większym stopniu związane z potrzebami osób mniej zamożnych, takie jak społeczne budownictwo mieszkaniowe, nie były w zasadzie obecne w debacie publicznej. W przeciwieństwie do państw europejskich, a zwłaszcza Niemiec, w USA przez długi czas nie dostrzegano także potrzeby tworzenia kompleksowych planów zagospodarowania przestrzennego. Boston był pierwszym miastem, które w 1899 roku wprowadziło dość rudymen tarne planowanie w formie wyznaczania stref o różnych sposobach użytkowania (*zoning*). Natomiast w Nowym Jorku *zoning ordinance* wprowadzony został w 1916 roku, w związku z presją lokalnych przedsiębiorców chcących w ten sposób obronić się przed konkurencją (Garvin, 1996). Jeszcze na początku XX wieku w Stanach Zjednoczonych nie było przyjętą praktyką określanie dopuszczalnego sposobu przeznaczenia gruntów. Sytuacja ta zaczęła ulegać zmianie dopiero po wyroku Sądu Najwyższego z 1926 roku w sprawie *Village of Euclid vs. Ambler Realty co.*, który utrzymał w mocy uchwałę samorządu lokalnego określającą dopuszczalną funkcję terenu należącego do prywatnego przedsiębiorstwa (Birch, 2008). Ponieważ amerykański system prawny opiera się na zasadzie precedensu, rozstrzygnięcie to traktowane było jako przesłanka do podejmowania decyzji w podobnych tego typu sprawach.

Jak sugeruje Robertson-Rehberg, problematyka miejska pośrednio przeniknęła do agendy politycznej Stanów Zjednoczonych w okresie wielkiego kryzysu lat 30. (Robertson-Rehberg, 2011). W reakcji na kryzys prezydent Franklin D. Roosevelt zainicjował wówczas inspirowaną doktryną keynesowską strategię *New Deal*, której elementem były m.in. programy adresowane do osób, które wskutek kryzysu utraciły pracę lub dach nad głową. Nie były to wprawdzie programy mające *explicite* odniesienie przestrzenne, lecz odnosiły się do problemów, które właśnie w miastach występowały z największym nasileniem.

Po II wojnie światowej polityka przestrzenna w USA ukierunkowana została na wspieranie rozwoju przedmieść. Choć już w okresie strategii *New Deal* państwo zaangażowało się w udzielanie gwarancji dla kredytobiorców, w okresie powojennym polityka ta przybrała większe rozmiary. Wiązało się to m.in. z dążeniem do zapewnienia domów jako formy rekompensaty powracającym z wojny weteranom. Doświadczenia wojenne w pewnym stopniu przyczyniły się także do powstania drugiego filaru polityki przestrzennej, to jest federalnego programu budowy autostrad. Choć pierwsze *parkways* powstały w Stanach Zjednoczonych jeszcze w latach 20. XX wieku, część autorów przekonuje, że to właśnie kontekst powojenny, a w szczególności postrzeganie autostrad jako elementu systemu

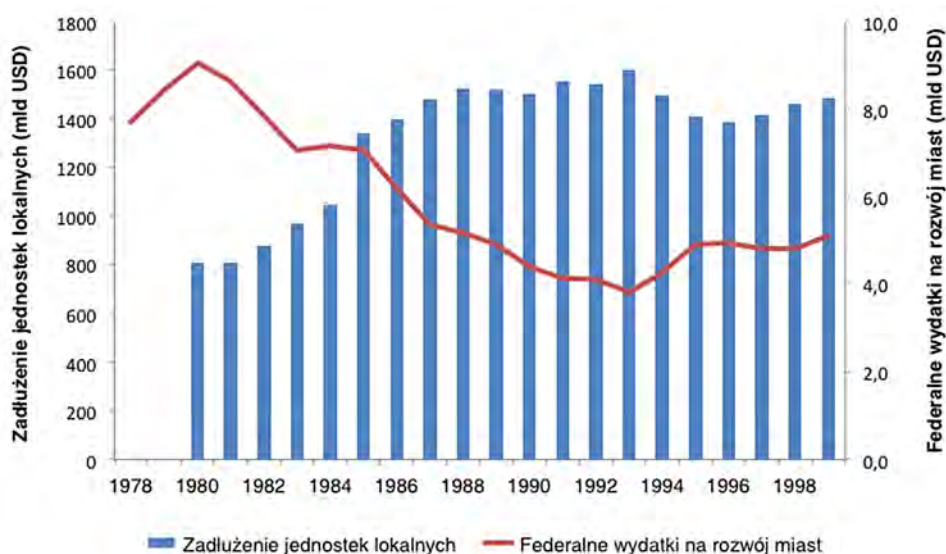
obronnego, było czynnikiem ułatwiającym realizację tegoż programu inwestycyjnego (Beauregard, 2006).

W latach powojennych hasła „odnowy miast” (*urban renewal*) zwykło się używać w USA niejednokrotnie jako legitymizacji dla przedsięwzięć mających uwolnić tereny pod realizację sieci autostrad. Z rzeczywistością odnową przedsięwzięcia te nie miały jednak wiele wspólnego. Struktury urbanistyczne były tu w istocie jedynie przeszkodą w realizacji nowej wizji rozwoju opartej na prymacie motoryzacji. Ingersoll proces ten określa mianem „największej niemilitarnej destrukcji miast w dziejach” (Ingersoll, 2006: 87). Jak podaje, budowa jednej mili autostrady wymagała zajęcia 40 akrów (ok. 16 ha) terenu, a przy przygotowaniu terenów pod budowę nie przywiązywano zbytnej wagi do względów historycznych czy społecznych. W Bostonie wyburzono jedyny w USA „średniowieczny” fragment zabudowy miejskiej (Ingersoll, 2006: 87). Znanym krytykiem „odnowy” prowadzonej w taki sposób była Jane Jacobs, która zyskała rozgłos, wypowiadając się w obronie tradycyjnych zróżnicowanych struktur miejskich zagrożonych przez fordowski paradygmat umasowienia (Jacobs, 1993).

Przenoszenie się zamożniejszej ludności na przedmieścia pogłębiało segregację przestrzenną, w której istotnym elementem był także aspekt rasowy. Wśród pozostającej w śródmieściach ludności kolorowej nasilały się problemy ubóstwa i wykluczenia społecznego. W uchwalonych w 1949 i 1954 roku ustawach mieszkaniowych za formę odnowy miast uznano budowę publicznych zasobów mieszkaniowych (Robertson-Rehberg, 2011). Programy te krytykowała m.in. Jane Jacobs, argumentując, że przyczynią się do pogłębienia segregacji. Na tle segregacji społeczno-przestrzennej począwszy od lat 60. coraz częściej dochodziło do wybuchów zamieszek. Odpowiedzią na rosący problem ubóstwa był ogłoszony w 1964 roku przez reprezentującego Partię Demokratyczną prezydenta Lyndona B. Johnsona program *War on Poverty* będący elementem strategii *Great Society* (Cochrane, 2007). Za koordynację realizowanych w miastach programów odpowiadać miał powołany w 1965 roku Departament do spraw Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast (*Department of Housing and Urban Development*).

Po zwycięstwie wyborczym prezydenta Richarda Nixona z Partii Republikańskiej redystrybucyjna strategia *Great Society* ustąpiła miejsca doktrynie nowego federalizmu (*new federalism*), która przyznała większą autonomię samorządom lokalnym. Rząd federalny w dalszym ciągu przekazywał fundusze na realizację programów miejskich, jednak ich wysokość wykazywała tendencję malejącą (Silver, 2010). Równocześnie następował wzrost zadłużenia jednostek lokalnych (ryc. 31), co wiązało się z poszukiwaniem alternatywnych możliwości finansowania inwestycji (Hackworth, 2007).

Pod rządami kolejnego demokratycznego prezydenta Jimmy’ego Cartera podjęto próbę reaktywacji aktywnej polityki państwa wobec miast. Jednakże w raporcie podsumowującym prace specjalnie w tym celu powołanej komisji znalazła się konkluzja, że polityka miejska powinna być rozumiana raczej jako pewna ogólna strategia niż jako zbiór konkretnych działań (Committee on National Urban Policy, 1982). Strategii takiej jednak nie udało się w kolejnych latach wypracować, a próby wprowadzenia kwestii miejskich do agendy politycznej podejmowane



Ryc. 31. Wsparcie rządu federalnego a zadłużenie jednostek lokalnych w USA
Źródło: Hackworth (2007).

m.in. podczas prezydentury Billa Clintona kończyły się niepowodzeniem, co interpretowano jako obawę o utratę głosów wyborców z przedmieść (Euchner, McGovern, 2003; Dreier i in., 2014). Problematyka miejska pozostawała zasadniczo w gestii władz lokalnych i stanowych (Jackson, 2009). Równoległe coraz większą popularność zyskiwały prywatne inicjatywy miejskie, prowadzone m.in. na podstawie modelu *business improvement districts* (Cook, 2008).

Pewne nadzieje na bardziej aktywne podejście władz publicznych do kwestii miejskich wiązano z objęciem urzędu prezydenta przez Baracka Obamę, co jeden z autorów w nieco ironicznej formie wyraził następująco: „w 2009 roku, być może po raz pierwszy w amerykańskiej historii, Waszyngton jest gotów uznać miasta za byty godne zauważenia i być może nawet zachowania” (Jackson, 2009: 12). Istotnie, w trakcie prezydentury Obamy utworzono w ramach administracji prezydenckiej specjalną jednostkę dedykowaną sprawom miejskim (*White House Office of Urban Affairs*). Jednocześnie polityka miejska rozumiana była raczej jako polityka wobec obszarów metropolitalnych, przez co podstawy amerykańskiej polityki przestrzennej, w uprzywilejowanej pozycji stawiającej przedmieścia, pozostały w zasadzie nienaruszone (Silver, 2010).

Charakter programów miejskich realizowanych w ostatnich latach w USA zilustrować może przykład zainicjowanego na początku lat 90. programu HOPE VI, który w założeniach miał służyć modernizacji publicznych zasobów budownictwa mieszkaniowego. Zasoby takie, które stanowią w USA zaledwie około 2% ogółu zasobów mieszkaniowych, służą zaspokajaniu potrzeb osób o najniższych dochodach. Finansowany przez rząd federalny program HOPE VI zakładał likwidację najgorszych jakościowo zasobów publicznego budownictwa mieszkaniowego przy

jednoczesnym zapewnieniu wszystkim lokatorom nowych mieszkań. Począwszy od 1995 roku wymóg ten został jednak zniesiony, co oznaczało, że podmioty zarządzające publicznymi zasobami mieszkaniowymi (*public housing authorities*) mogły zlikwidować część lub nawet całość zasobów bez zastępowania ich nowymi mieszkaniami. Program ten uważany jest za przykład neoliberalnego podejścia do polityki miejskiej (Hackworth, 2007).

Brian Berry podsumowuje, że w historii Stanów Zjednoczonych poglądy na rolę państwa w polityce miejskiej przemieszczały się ruchem wahadłowym od postawy minimalnego zaangażowania do postawy interwencjonistycznej i z powrotem. Ostatecznie jednak, zgodnie z dominującym w USA przeświadczeniem o ograniczonej roli państwa w kształtowaniu indywidualnych wyborów, przeważała pierwsza ze wspomnianych opcji (Berry, 2007). Nieco inaczej kwestię tę ujmują jednak Glaeser, który stwierdza, że polityka rządu federalnego nie tyle nie zajmowała się problemami miast, ile skoncentrowała się na wspieraniu rozwoju przedmiść: „polityki rządu USA [w okresie powojennym] w zakresie mieszkalnictwa, usług społecznych, edukacji, transportu, środowiska, a nawet podatków dochodowych działały na niekorzyść obszarów miejskich” (Glaeser, 2012: 251).

6.4. Podsumowanie: różnicowana rola programów miejskich, brak całościowych strategii

Reasumując, po zestawieniu zarysowanych tu skrótowo doświadczeń trzech krajów z przedstawionymi wcześniej na kartach tej pracy doświadczeniami Niemiec można stwierdzić, że mimo podobnego stopnia rozwoju i zbliżonego stopnia umiastowienia każdy z krajów w polityce miejskiej podążał wyraźnie odmienną ścieżką. Wydaje się, że Niemcy odznaczały się na tym tle względnie największą stabilnością polityki wobec miast. W Stanach Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii okresy zwiększonego interwencjonizmu przeplatane były okresami liberalizacji, jednak w długim okresie przeważała ta ostatnia tendencja. Wiązało się to z przekazaniem większej odpowiedzialności za kwestie miejskie władzom stanowym i podmiotom prywatnym (w przypadku USA) lub też organizacjom typu *quangos* (w przypadku Wielkiej Brytanii). We Francji polityka wobec miast także podlegała pewnym wahaniom, generalnie jednak przeważała tendencja do większego zaangażowania się państwa. Doświadczenia Francji w zakresie polityki wobec miast w największym stopniu przypominają doświadczenia Niemiec, gdyż w obydwu krajach istotny nacisk kładzie się na kwestie społeczne (w większym stopniu jednak we Francji niż w Niemczech). Istotna różnica polega jednak na tym, że ustrój francuski jest bardziej scentralizowany. Podobnie jak w Niemczech w żadnym z trzech opisanych w tym rozdziale krajów nie udało się jak dotąd wypracować polityki miejskiej w formie pewnej całościowej strategii. Praktyczna realizacja tejszej polityki dokonywała się głównie w postaci konkretnych programów o węższym lub szerszym zasięgu, zróżnicowanym horyzoncie czasowym i w różnym stopniu wzajemnie ze sobą powiązanych.

7. Zakończenie

We współczesnym świecie coraz większą wagę przywiązuje się do problemów związanych z rozwojem miast, a w dyskusjach akademickich oraz ukierunkowanych na praktykę ze wzmożoną częstotliwością przewija się pojęcie polityki miejskiej. Stawiane są pytania, w jaki sposób polityka publiczna powinna ustosunkować się do „kwestii miejskiej”, szczególnie w obliczu obserwowanych współcześnie przemian opisywanych za pomocą pojęć, takich jak postfordyzm, globalizacja czy neoliberalizm. Pod pojęciem polityki miejskiej można rozumieć różnego rodzaju interwencje, jednak jedną z form tej polityki, która zwłaszcza w krajach rozwiniętych ma ugruntowaną praktykę, są programy miejskie. W niniejszej pracy podjęto próbę krytycznego spojrzenia na programy miejskie realizowane w Niemczech w ramach polityki wsparcia rozwoju miast (*Bund-Länder Städtebauförderung*).

Konkluzje odnoszące się do przeprowadzonych badań zaprezentowane zostaną następująco: w pierwszej kolejności przedstawione zostaną odpowiedzi na każde z czterech sformułowanych we wstępie pytań badawczych, następnie omówione zostaną wnioski odnoszące się do celu głównego pracy. Pierwsze z postawionych w pracy pytań badawczych dotyczyło genezy programów miejskich oraz sposobu, w jaki przebiega ich ewolucja. W odniesieniu do tego celu badawczego stwierdzić można, że w Niemczech powstanie programów miejskich było wynikiem określonego splotu okoliczności społeczno-politycznych. W klimacie korzystnej, lecz pogarszającej się koniunktury gospodarczej na początku lat 70. XX wieku dokonała się w polityce rządu RFN korekta w dominującym modelu ordoliberalnym, przejawiająca się wzmocnieniem redystrybucyjnej funkcji państwa. Umożliwiło to, przy powołaniu się na konstytucyjną zasadę dążenia do wyrównywania warunków życiowych, zaangażowanie się rządu federalnego w sferę wspierania rozwoju lokalnego, co do zasady zarezerwowaną dla krajów związkowych. Z drugiej strony programy miejskie zarówno na samym początku, jak i w kolejnych latach postrzegane były w Niemczech także jako forma polityki koniunkturalnej, co wywołało z czasem sytuację pewnego rodzaju dysonansu. Uwidacznia się on jako cecha specyficzna w zestawieniu z doświadczeniami innych krajów: Francji, Wielkiej Brytanii czy też USA. W krajach tych programy miejskie wedle pierwotnych założeń wykazywały więcej cech polityki wspierającej obszary słabe strukturalnie, a mniej cech polityki pobudzającej koniunkturę gospodarczą. Z czasem w Wielkiej Brytanii i USA odchodzono od takiej formy realizacji polityki miejskiej, w większym

zakresie zachowano ją natomiast we Francji. W Niemczech pierwotna koncepcja programów miejskich wykazała się względnie dużą odpornością na zmiany.

W odpowiedzi na pytanie drugie – jakie podmioty i w jaki sposób zaangażowane są w kształtowanie programów miejskich – stwierdzić można, że programy miejskie w Niemczech są w przeważającej mierze przedsięwzięciem inspirowanym, kształtowanym i prowadzonym przez sektor publiczny. Na kształt tej polityki istotny wpływ wywiera wewnętrzna dynamika tego sektora, a zwłaszcza relacje między federacją a krajami związkowymi. Rola gmin jest bardziej bierna, a ich udział w kształtowaniu agendy politycznej dokonuje się pośrednio, za pomocą organizacji zrzeszających samorządy. To swoiste „domknięcie” zdaje się z czasem zmniejszać, jednakże otwarcie na udział sektora społecznego i prywatnego dokonuje się wciąż w dość ograniczonym zakresie, szczególnie jeśli skonfrontować je z doświadczeniami Wielkiej Brytanii czy USA. Trudno mówić w przypadku programów miejskich w Niemczech o silnych wpływach doktryny neoliberalnej, choć pewne jej elementy odnaleźć można w innych aspektach polityki miejskiej, takich jak pojawiające się od kilku lat w miastach niemieckich rozwiązania oparte na anglosaskim modelu *business improvement districts*.

W odniesieniu do pytania trzeciego – w jaki sposób programy miejskie oddziałują na przestrzeń miejską i jak zmienia się to oddziaływanie w związku ze zmianami w otoczeniu społeczno-ekonomicznym – można sformułować następujące wnioski. Programy miejskie w Niemczech zostały ukształtowane pod wpływem dominującego w latach 70. fordystycznego myślenia o sposobie kształtowania przestrzeni, w którym „produkt” w postaci zrewaloryzowanej przestrzeni śródmiejskiej stanowić miał alternatywę dla rozwijających się w dobie nasilenia masowej konsumpcji przedmieść. Przeważającą formą oddziaływania na przestrzeń w przypadku programów miejskich w Niemczech było od początku i nadal nią pozostaje bezpośrednie oddziaływanie w warstwie materialnej. Ten mechanizm kształtowania przestrzeni można w uproszczeniu sprowadzić do następującego schematu: określony obszar, na podstawie decyzji politycznej, lecz podpartej kryteriami analitycznymi, uznany zostaje za słaby strukturalnie. Dla obszaru tego opracowuje się koncepcję urbanistyczną nawiązującą do określonego wzorca rozwoju przestrzennego (*Leitbild*), która stanowi następnie podstawę do ubiegania się o wsparcie. Realizowane w ramach programów miejskich przedsięwzięcia, dotyczące w przeważającej mierze budynków i przestrzeni publicznej, w założeniu mają przynieść efekt długookresowy w postaci zwiększonej atrakcyjności społeczno-ekonomicznej. Jak jednak pokazały doświadczenia ostatnich lat, proces ten w niektórych przypadkach nie przebiega w założony sposób. Spodziewany efekt w postaci długookresowego ożywienia nie jest osiągnięty lub też jest osiągnięty w niezadowolającym stopniu.

Obok opisanego powyżej modelu funkcjonuje także drugi, który opiera się nie na wspieraniu warstwy materialnej, lecz na mobilizowaniu i organizowaniu lokalnych struktur społeczno-ekonomicznych. Tworzone są w tym celu instytucje (takie jak biura dzielnicowe czy instytucja moderatora), które mają na celu wygenerować impuls rozwojowy na danym obszarze bez angażowania znaczących środków publicznych w warstwie materialnej. W pewnym zakresie wykorzystuje

się tu doświadczenia zagraniczne, a zwłaszcza anglosaskie dotyczące współdziałania z sektorem prywatnym. Model ten zdaje się zyskiwać na znaczeniu w ostatnich latach i choć w poszczególnych przypadkach (takich jak opisane w niniejszej pracy projekty realizowane w Kassel, Münster czy też Halle) przynosi pewne zauważalne rezultaty, pozostaje jednak modelem mniej znaczącym. Ponadto model ten rzadko, o ile w ogóle, występuje w „czystej” postaci. Z reguły wspieraniu przez instytucje towarzyszą bowiem także inwestycje w warstwie materialnej.

Pytanie czwarte i ostatnie zarazem odnosiło się do relacji między programami miejskimi a innymi elementami polityki miejskiej. W ostatnich latach podejmowane były w Niemczech próby rozszerzenia agendy polityki miejskiej, w szczególności przez inicjatywy, takie jak *Narodowa Polityka Rozwoju Miast* czy też *Karta Lipska*. Inicjatywy te, oprócz tego, że umacniały pozycję rządu federalnego względem landów osłabioną po reformie federalizmu, miały także, a może przede wszystkim, stanowić krok w kierunku stworzenia polityki miejskiej rozumianej jako strategia. Programy miejskie stanowiłyby jeden z filarów takiej strategii, która jednakże byłaby powiązana również z innymi sferami polityki państwa. Z perspektywy dekady można jednak stwierdzić, że polityka miejska w sensie strategii nie wyszła jak dotąd w sposób istotny poza fazę konceptualną. Należy tu jednak nadmienić, że nie jest to tylko doświadczenie Niemiec. Przykładowo w USA już co najmniej od lat 80. postulowano stworzenie takiej strategii, jednakże nie udało się jej jak dotąd wypracować. *Narodowa Polityka Rozwoju Miast* i *Karta Lipska* miały także wpłynąć na charakter samych programów miejskich, m.in. przez ideę podejścia zintegrowanego. Związki takie istnieją, wydają się jednak słabsze, niż można by tego oczekiwać.

Odnosząc się wreszcie do głównego celu pracy, to jest do kwestii roli programów miejskich w kształtowaniu przestrzeni zurbanizowanej w zmieniających się uwarunkowaniach, stwierdzić można po pierwsze, że programy miejskie w Niemczech są znaczącym instrumentem politycznego oddziaływania na przestrzeń. Dzięki powiązaniu ze źródłami finansowania, programy te umożliwiają bardziej bezpośrednie oddziaływanie niż ma to miejsce w przypadku „zwykłych” planów, koncepcji czy strategii. Często to właśnie ten instrument daje możliwość sprawżenia w praktyce tworzonych przez planistów wizji rozwoju przestrzennego.

Jednocześnie programy miejskie w Niemczech odznaczają się generalnie dość dużą inercją, która przejawia się we względnie niewielkiej podatności na zmiany zachodzące w otoczeniu społeczno-ekonomicznym. Choć mogłoby wydawać się, że daleko idące zmiany w polityce wsparcia rozwoju miast dokonały się po zjednoczeniu Niemiec, to tak naprawdę najbardziej znaczącą zmianą, jaka wówczas nastąpiła, było przesunięcie głównego strumienia funduszy do nowych krajów związkowych. Zmiany zasad implementacji były niewielkie i dotyczyły raczej kwestii technicznych, m.in. zmniejszenia wymaganego wkładu własnego gmin. Natomiast podstawowy mechanizm realizacji programów miejskich w Niemczech przejawiający się dążeniem do zwiększenia atrakcyjności obszaru przez działania odnoszące się do warstwy materialnej pozostał zasadniczo niezmienny. Dalej idące zmiany w programach miejskich w Niemczech zainicjowane zostały w drugiej połowie lat 2000. Bezpośrednim impulsem była tu reforma

federalizmu, która wprowadziła wymóg bardziej problemowego ukierunkowania interwencji, ograniczenia czasowego i ewaluacji, jednak zmiany te należy rozpatrywać w szerszym kontekście. W tym okresie coraz częstsza była krytyka niezmienionego przez kilkadziesiąt lat modelu polityki wsparcia rozwoju miast w starych krajach związkowych, natomiast w przypadku nowych landów krytyka ta wręcz zdominowała dyskusję.

Wśród zmian, jakie dokonały się w ostatnich latach, warto zwrócić uwagę zwłaszcza na dopuszczenie możliwości udzielania wsparcia na zasadzie „prewencyjnej”. Oznacza to stworzenie wyjątku od dość rygorystycznie przestrzeganej wcześniej zasady delimitacji obszarów wsparcia na podstawie empirycznie ugruntowanych analiz. Przyznanie dofinansowania niekoniecznie musi więc być uwarunkowane „twardymi” przesłankami w postaci weryfikowalnych danych. Taki sposób działania bliższy jest modelowi polityki miejskiej rozumianej jako wykorzystywanie potencjałów, niż tradycyjnemu modelowi ukierunkowanemu na rozwiązywanie problemów. Z tą tendencją zdaje się wiązać także rosnąca popularność wspierania przez instytucje jako alternatywa dla dominującego w Niemczech wspierania poprzez bezpośrednie nakłady w warstwie materialnej. Większe otwarcie na lokalne struktury społeczno-ekonomiczne ma wedle założeń stworzyć szansę na wykorzystanie potencjałów *in situ*, a przez to poszerzyć nieco – zawężone przez zachodzące procesy o skali globalnej – pole działania niektórych przynajmniej jednostek lokalnych. Działania te prowadzone są z pełną, choć nie zawsze *explicite* wyartykułowaną świadomością, że różnicowanie się przestrzeni na obszary „wzrostu” i „kurczenia się” jest procesem trudno sterowalnym. Pojawia się w tym kontekście jednak wątpliwość, jak dalece takie „prewencyjne” stosowanie programów miejskich może być zaawansowane, a także w jaki sposób taka forma realizacji polityki miejskiej odnosi się do zapisanej w Ustawie Zasadniczej RFN zasady równoważenia warunków życiowych.

Reasumując, podjęta w niniejszej pracy próba krytycznego spojrzenia na genezę i ewolucję programów miejskich w Niemczech w zmieniających się uwarunkowaniach społeczno-ekonomicznych skłania do wniosku, że polityka ta w ograniczonym stopniu reagowała na dokonujące się zmiany. To natomiast sugeruje, że sposób realizacji tej polityki najlepiej opisuje model procesu polityczno-decyzyjnego o ograniczonej racjonalności. Model ten akcentuje rolę kontekstu, w jakim podejmowane są decyzje, podkreślając, że procesy polityczne nigdy nie przebiegają w społecznej próżni.

Można tu także nawiązać do typologii *welfare states* według Espinga Anderse-
na, w której Niemcy przypisane są do odmiany korporacjonistycznej. Odnacza się ona tym, że tradycyjnie silna rola państwa jest w pewien sposób zredukowana przez wpływ wartości konserwatywnych. Jak się wydaje, można z tym wiązać obserwowany w polityce wsparcia rozwoju miast swego rodzaju dualizm, przejawiający się „meandrowaniem” pomiędzy modelem polityki wspierającej obszary słabe strukturalnie a modelem polityki ukierunkowanej na wspieranie gospodarki. Ponadto typowe dla modelu korporacjonistycznego akcentowanie roli formalnych struktur może być pewną przesłanką do zrozumienia, dlaczego w realizacji

polityki wsparcia rozwoju miast tendencja do zachowania *status quo* (w sensie relacji instytucjonalnych) przeważała nad tendencją do adaptacyjnej zmiany.

Na zakończenie wspomnieć można także o niebagatelnej zapewne roli, jaką odegrał ustalony po II wojnie światowej porządek ustrojowy RFN. Powojenna ustawa zasadnicza w istotny sposób ograniczyła pozycję federacji na rzecz krajów związkowych. Z uwagi na to, że polityka wsparcia rozwoju miast realizowana jest w oparciu o tzw. mieszany model finansowania, wszelkie decyzje wymagają konsensusu ze strony zarówno federacji, jak i każdego z szesnastu landów. W tej sytuacji proces polityczny będzie wykazywał raczej tendencję do stabilizacji niż do elastycznej adaptacyjności.

Aneks I. Zróżnicowanie stopnia urbanizacji w Niemczech

W kontekście dyskusji o programach miejskich w Niemczech nasunąć się może pytanie, w jaki sposób rozumiane jest w tym kraju samo pojęcie miasta. Po pierwsze stwierdzić można, że brak jest tu jednoznacznej, formalnej i oficjalnie obowiązującej definicji. Brak także kryterium, które definiowałoby obszary miejskie na cele realizacji polityki wsparcia rozwoju miast. Istnieje w Niemczech tradycja nadawania praw miejskich (*Stadtrecht*), w przeszłości to z niemieckiego kręgu kulturowego prawa miejskie rozprzestrzeniały się na inne obszary, m.in. na ziemię polskie. W grudniu 2015 roku 2060 gmin w Niemczech miało prawa miejskie, co uprawniało je do posługiwania się w swojej oficjalnej nazwie tytułem *Stadt*. Sam podział gminny w Niemczech odznacza się dość dużym zróżnicowaniem: podczas gdy w pewnych landach występują bardzo małe gminy, w innych wskutek przeprowadzonych reform struktura terytorialno-administracyjna jest bardziej skonsolidowana (Kaczmarek, 2005). Inaczej niż w Polsce nie istnieje kategoria gmin miejsko-wiejskich. Jeżeli dana jednostka ma prawa miejskie, wówczas status miasta rozciąga się na cały obszar gminy, a przynależące do niej miejscowości traktowane są jak osiedla (*Ortsteile*). O nadaniu praw miejskich decydują władze krajów związkowych, stąd też występują tu dość istotne różnice regionalne. W niektórych przypadkach prawa miejskie mają jednostki liczące kilkuset mieszkańców. Z dawnego znaczenia praw miejskich niewiele dziś w Niemczech pozostało, współcześnie ich rola jest w zasadzie wyłącznie symboliczna. W szczególności kryterium praw miejskich nie jest wykorzystywane do obliczania wskaźnika urbanizacji. W przypadku Niemiec wskaźnik ten obliczany jest na podstawie liczby ludności zamieszkującej powiaty o gęstości zaludnienia powyżej 150 osób na kilometr kwadratowy (United Nations..., 2015). Według Federalnego Instytutu Badań nad Budownictwem, Miastem i Przestrzenią w 2016 roku istniało w Niemczech 296 powiatów (*Kreise*) oraz 106 miast wyłączonych z powiatu (*kreisfreie Städte*). Z kolei Federalny Instytut Badań nad Budownictwem, Miastem i Przestrzenią dla celów operacyjnych zdefiniował miasto jako jednostkę (gminę lub grupę gmin) liczącą przynajmniej pięć tysięcy mieszkańców lub mającą przynajmniej podstawowe funkcje centralne (BBSR, 2017). Liczba jednostek spełniających to kryterium wynosi w Niemczech około 2800 (tab. 13).

Tabela 13. Liczba miast i gmin w Niemczech w 2014 roku według kategorii wielkościowych

Kategoria	Liczba
Miasta duże (Großstädte)	76
Miasta średnie (Mittelstädte)	603
Większe małe miasta (größere Kleinstädte)	871
Mniejsze małe miasta (kleinere Kleinstädte)	1234
Gminy wiejskie (Landgemeinden)	1783
Ogółem	4567

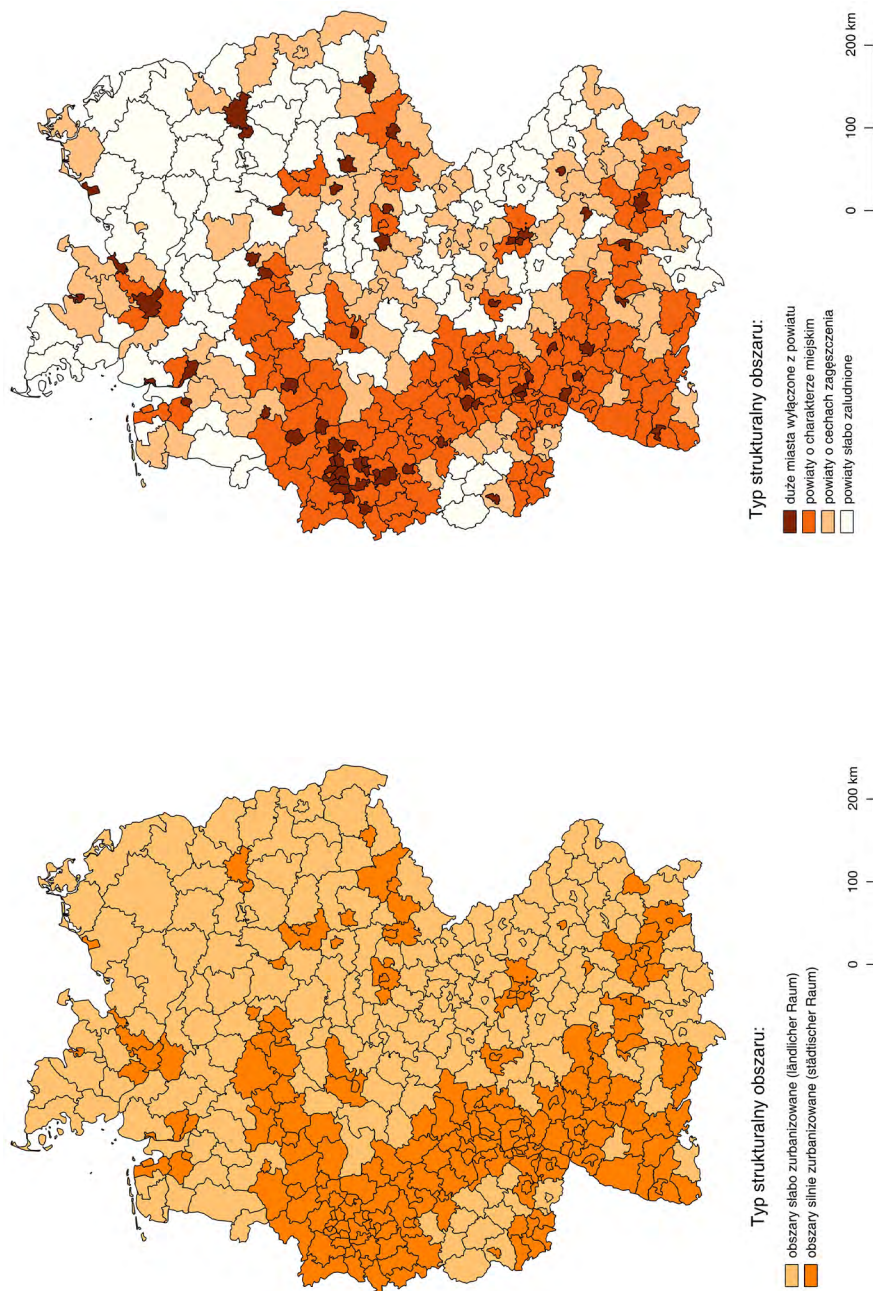
Źródło: opracowanie własne na podstawie BBSR (2017).

Sklaniać się należy raczej ku temu, że miejskość traktowana jest w Niemczech jako zjawisko, które może występować z różnym natężeniem, niż jako cecha o charakterze dychotomicznym. Federalny Instytut Badań nad Budownictwem, Miastem i Przestrzenią dla celów analitycznych opracował klasyfikację powiatów i miast wyłączonych z powiatu według natężenia urbanizacji. Klasyfikacja ta jest dwustopniowa, a pierwszym stopniem jest podział na obszary silnie zurbanizowane (*städtischer Raum*) i słabo zurbanizowane (*ländlicher Raum*). Obszary silnie zurbanizowane dzielą się na duże miasta wyłączone z powiatu (*kreisfreie Großstädte*) oraz powiaty o charakterze miejskim (*städtische Kreise*). Natomiast obszary słabo zurbanizowane obejmują powiaty ziemskie wykazujące pewne cechy zagęszczenia (*ländliche Kreise mit Verdichtungsansätzen*) oraz słabo zaludnione powiaty ziemskie (*dünn besiedelte ländliche Kreise*). Kryteria klasyfikacji przedstawiono w tabeli 14.

Tabela 14. Kryteria klasyfikacji powiatów według stopnia urbanizacji

Kategoria	Kryteria delimitacji
Obszary silnie zurbanizowane	<ul style="list-style-type: none"> – duże miasta wyłączone z powiatu (liczące co najmniej 100 tys. mieszkańców) – powiaty o charakterze miejskim (powiaty, w których co najmniej 50% ludności mieszka w miastach dużych i średnich, a gęstość zaludnienia wynosi co najmniej 150 osób na kilometr kwadratowy, oraz powiaty, których gęstość zaludnienia z pominięciem miast średnich i dużych wynosi co najmniej 150 osób na kilometr kwadratowy)
Obszary słabo zurbanizowane	<ul style="list-style-type: none"> – powiaty ziemskie wykazujące pewne cechy zagęszczenia (powiaty, w których co najmniej 50% ludności mieszka w miastach dużych i średnich, ale gęstość zaludnienia wynosi mniej niż 150 osób na kilometr kwadratowy, oraz powiaty, w których co najmniej 50% ludności mieszka w miastach dużych i średnich, a gęstość zaludnienia z pominięciem miast średnich i dużych wynosi co najmniej 100 osób na kilometr kwadratowy) – słabo zaludnione powiaty ziemskie (powiaty, w których mniej niż 50% ludności mieszka w miastach dużych i średnich, a gęstość zaludnienia z pominięciem miast średnich i dużych wynosi mniej niż 100 osób na kilometr kwadratowy)

Źródło: opracowanie własne na podstawie BBSR (2017).



Ryc. 32. Rozmieszczenie powiatów według stopnia urbanizacji
 Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Federalnego Instytutu Badań nad Budownictwem, Miastem i Przestrzenią.

Przestrzenne rozmieszczenie powiatów według stopnia urbanizacji wykazuje pewne prawidłowości (ryc. 32). Zwraca uwagę zwłaszcza to, że zdecydowana większość obszarów silnie zurbanizowanych przypada na zachodnią część Niemiec, a rozległe pasmo intensywnej urbanizacji rozciąga się poprzez terytorium Badenii-Wirtembergii, Hesji i Nadrenii Północnej-Westfalii. W przypadku pozostałej części Niemiec zachodnich, jak również terytorium Niemiec wschodnich, przeważają obszary klasyfikowane jako słabo zurbanizowane. Przy tym zwłaszcza w Niemczech wschodnich duży jest udział słabo zaludnionych powiatów ziemskich, to jest najslabiej zurbanizowanej kategorii obszarów. Widoczny jest ponadto podział nowych landów na słabiej zurbanizowane (Meklemburgia-Pomorze Przednie, Brandenburgia, Saksonia-Anhalt) i silniej zurbanizowane (Saksonia, Turynia). Wśród starych landów największy udział obszarów słabo zaludnionych mają Bawaria, Dolna Saksonia i Szlezwik-Holsztyn. Ludność Niemiec rozkłada się między obszary silnie i słabo zurbanizowane w proporcji w przybliżeniu dwa do jednego.

Aneks II. Programy miejskie a spójność terytorialna

Zapisana w Ustawie Zasadniczej RFN zasada dążenia do równoważnych warunków życiowych (*gleichwertige Lebensverhältnisse*) czyni odpowiedzialność za przestrzeń jednym z zadań rządu federalnego. Ustawa o porządku przestrzennym (*Raumordnungsgesetz*) doprecyzowuje tę zasadę, stwierdzając, że należy dążyć do „równoważnych warunków społecznych, infrastrukturalnych, ekonomicznych, ekologicznych i kulturalnych” (art. 2 ust. 2 pkt 1 ustawy o porządku przestrzennym). Konkretną formą realizacji zasady równoważenia rozwoju są fundusze przekazywane z budżetu federacji do budżetów krajów związkowych (transfery wertykalne) lub między budżetami krajów związkowych (transfery horyzontalne). W ramach transferów między krajami związkowymi (*Länderfinanzausgleich*) landy o dochodach podatkowych wyższych od średniej przekazują określoną kwotę na rzecz landów mniej zamożnych. Transfery te nie eliminują jednak w pełni różnic między landami, wobec czego kraje związkowe o dochodach niższych od średniej otrzymują dodatkowo transfery z budżetu federalnego (*Bundesergänzungszuweisungen*).

Formą dążenia do równoważenia warunków życiowych są także „fundusze działające w przestrzeni”, czyli *raumwirksame Mittel*, których rolą jest kształtowanie pożądaných zmian w strukturze przestrzennej. Są to transfery przekazywane przez rząd federalny krajom związkowym na wsparcie realizacji konkretnych zadań. Do tej właśnie kategorii zaliczają się programy realizowane w ramach polityki wsparcia rozwoju miast (*Städtebauförderung*). Ponadto fundusze te obejmują: politykę rynku pracy i politykę społeczną, politykę transportową, badania i edukację, wspieranie gospodarki, środowisko i energię oraz politykę rolną (tab. 15). Polityka wsparcia rozwoju miast jest jedną z nietypowych form finansowego zaangażowania rządu federalnego w Niemczech. Opiera się ona bowiem na tzw. modelu finansowania mieszanego (*Mischfinanzierung*), co oznacza, że federacja i landy finansują ją łącznie i muszą porozumieć się co do zasad wydatkowania funduszy (Walter, 2001).

Fundusze z budżetu federalnego przeznaczone na realizację polityki wsparcia rozwoju miast dzielone są między poszczególne kraje związkowe według klucza, w którym 70% stanowi liczba ludności, natomiast pozostałe 30% dzielone jest proporcjonalnie do wartości przyjętych kryteriów, które różnią się w zależności

Tabela 15. Fundusze przekazane landom przez federację w latach 2004–2010 według celów

	Fundusze w euro per capita		
	stare landy	nowe landy	ogółem
Polityka rynku pracy i polityka społeczna	2703	4483	3062
Polityka transportowa	1215	2057	1385
Wyrównywanie różnic potencjału finansowego	109	5614	1221
Badania i edukacja	795	1135	863
Rozwój miast, mieszkalnictwo i infrastruktura	635	872	724
Polityka rolna	438	87	367
Wspieranie gospodarki	250	445	289
Środowisko i energia	59	44	46

Źródło: BBSR (2011).

od programu (tab. 16). W przypadku programów *Urbanistyczna Ochrona Zabytków* oraz *Przebudowa Miast* dokonywany jest także wstępny podział funduszy między stare i nowe landy. Kraje związkowe dokonują podziału funduszy między gminy, które złożyły wnioski na podstawie przyjętych przez siebie kryteriów.

Polityka wsparcia rozwoju miast przyczynia się do realizacji zasady równoważenia warunków życiowych przez wspieranie obszarów słabych strukturalnie (*strukturschwache Gebiete*). Brak jednoznacznej definicji tego typu obszarów w aktach prawnych czy też innych oficjalnych publikacjach. Z analitycznego punktu widzenia tą problematyką zajmuje się Federalny Instytut Badań nad Budownictwem, Miastem i Przestrzenią. W jednym z opracowań do delimitacji obszarów

Tabela 16. Kryteria podziału środków federalnych na realizację programów miejskich między kraje związkowe

	<i>Urbanistyczna Ochrona Zabytków*</i> , <i>Aktywne Centra Miast i Dzielnic</i>	<i>Miasto Socjalne</i>	<i>Przebudowa Miast*</i> , <i>Mniejsze Miasta i Gminy</i>
Liczba ludności	70%	70%	70%
Odsetek gmin ze spadkiem ludności > 2%	7,5%	–	15%
Stopa bezrobocia	7,5%	22,5%	7,5%
Odsetek cudzoziemców	7,5%	7,5%	–
Odsetek mieszkań w budynkach wzniesionych przed 1918 rokiem	7,5%	–	–
Odsetek pustostanów mieszkaniowych	–	–	5%
Odsetek osób w wieku 65+	–	–	2,5%

Źródło: opracowanie własne.

*wstępny podział między stare i nowe landy.

słabych strukturalnie wykorzystano zmienne, takie jak zmiana liczby ludności, saldo migracji, zmiana liczby miejsc pracy, stopa bezrobocia, dochody podatkowe i siła nabywcza (Göddecke-Stellman, Wagener, 2009). Z kolei w 2014 roku instytut opracował syntetyczny wskaźnik rozwoju, który klasyfikuje gminy na podstawie wartości następujących zmiennych: zmiana liczby ludności, saldo migracji, zmiana liczby ludności w wieku produkcyjnym (20–64 lat), zmiana liczby miejsc pracy, stopa bezrobocia, zmiana wpływów z lokalnego podatku od przedsiębiorstw. Gminy klasyfikowane są do jednej z pięciu kategorii: „silnie kurczące się”, „umiarkowanie kurczące się”, „stabilne”, „umiarkowanie rosnące” lub „silnie rosnące”. Pod pojęciem *gminy* rozumie się także związki gmin (*Verwaltungsgemeinschaften*), tam, gdzie ze względu na rozdrobnienie podziału terytorialnego takowe występują. Każdej z kategorii odpowiada wartość liczbowa od (–2) do (+2).

W celu zilustrowania zależności pomiędzy alokacją funduszy z programów miejskich a stopniem rozwoju obszaru wartości syntetycznego wskaźnika rozwoju przeliczono ze szczebla gminnego na szczebel powiatowy w taki sposób, że jako wartość dla powiatu przyjęto średnią arytmetyczną dla wchodzących w jego skład gmin. Przyjęto następujące progi graniczne: od –2 do –1,2 silne kurczenie się; od –1,2 do –0,4 umiarkowane kurczenie się; od –0,4 do 0,4 równowaga; od 0,4 do 1,2 umiarkowany wzrost; od 1,2 do 2 silny wzrost. Po agregacji danych ze szczebla gminnego na szczebel powiatowy można stwierdzić, że 11% powiatów i miast wyłączonych z powiatu w Niemczech stanowią jednostki silnie kurczące się, a 20% to jednostki umiarkowanie kurczące się. Dalsze 19% jednostek zaliczało się do kategorii obszarów stabilnych, natomiast obszary umiarkowanie i silnie rosnące stanowiły odpowiednio 29% oraz 11%.

Przyjęto, że im niższa wartość syntetycznego wskaźnika rozwoju, tym wyższe prawdopodobieństwo, że dany obszar może być uznany za strukturalnie słaby. Obliczając współczynnik korelacji między wskaźnikiem rozwoju a alokacją federalnych funduszy na politykę wsparcia rozwoju miast w latach 2006–2015, można stwierdzić istotną ujemną zależność (tab. 17). Oznacza to, że wsparcie kierowane

Tabela 17. Korelacja między wskaźnikiem rozwoju a alokacją funduszy polityki rozwoju miast

	<i>Polityka Wsparcia Rozwoju Miast</i>	<i>Projekty Sanacji i Zagospodarowania</i>	<i>Urbanistyczna Ochrona Zabytków</i>	<i>Miasto Socjalne</i>	<i>Przebudowa Miast</i>	<i>Aktywne Centra Miast i Dzielnic</i>	<i>Mniejsze Miasta i Gminy</i>
Syntetyczny wskaźnik rozwoju	–0,50	–0,43	–0,39	0,11	–0,47	0,02	–0,24

Źródło: opracowanie własne.

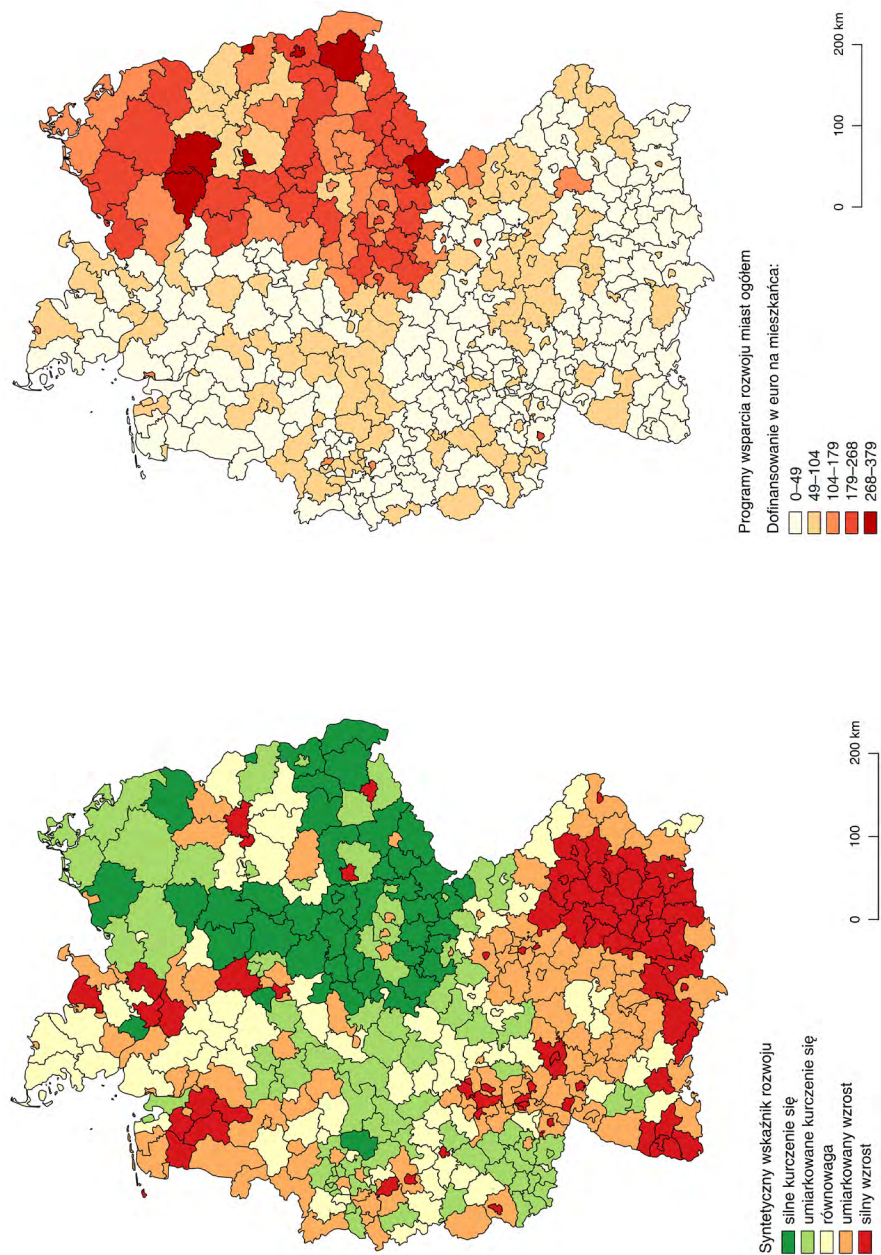
jest w większym stopniu tam, gdzie występuje większe nasilenie niekorzystnych zjawisk zarówno w wymiarze demograficznym, jak i ekonomicznym. Patrząc jednak na poszczególne programy, można zaobserwować pewne różnice. Ujemna zależność między wskaźnikiem rozwoju a alokacją funduszy występuje w przypadku programów *Projekty Sanacji i Zagospodarowania* (zakończony w 2012 roku), *Urbanistyczna Ochrona Zabytków*, *Przebudowa Miast* oraz *Mniejsze Miasta i Gminy*. W przypadku programu *Aktywne Centra Miast i Dzielnic* występuje korelacja bliska zeru, natomiast w przypadku programu *Miasto Socjalne* zależność jest nawet lekko dodatnia.

Silnie ujemna zależność w przypadku programu urbanistycznej ochrony zabytków oraz programu przebudowy miast nie zaskakuje, gdyż pula federalnych funduszy na realizację tych programów jest wstępnie dzielona między stare i nowe landy, w uprzywilejowanej pozycji stawiając te ostatnie. Podobnie było z zakończonym już programem *Projekty Sanacji i Zagospodarowania*. Oznacza to, że znaczna część funduszy przydzielona jest do wschodnich Niemiec, gdzie występuje najwięcej obszarów o niskich wartościach wskaźnika rozwoju (por. ryc. 33). Takiego wstępnego podziału brakuje w odniesieniu do programu *Mniejsze Miasta i Gminy*, jednak ze względu na jego specyfikę większość funduszy trafia na obszary słabiej zurbanizowane. Natomiast w przypadku programu *Miasto socjalne* dodatnia zależność może być uzasadniona tym, że największa część funduszy trafia do dużych miast (tab. 18), a zatem na obszary, które rzadko zaliczane są do słabych strukturalnie. Jednakże w obrębie tych miast środki kierowane są na wsparcie dzielnic

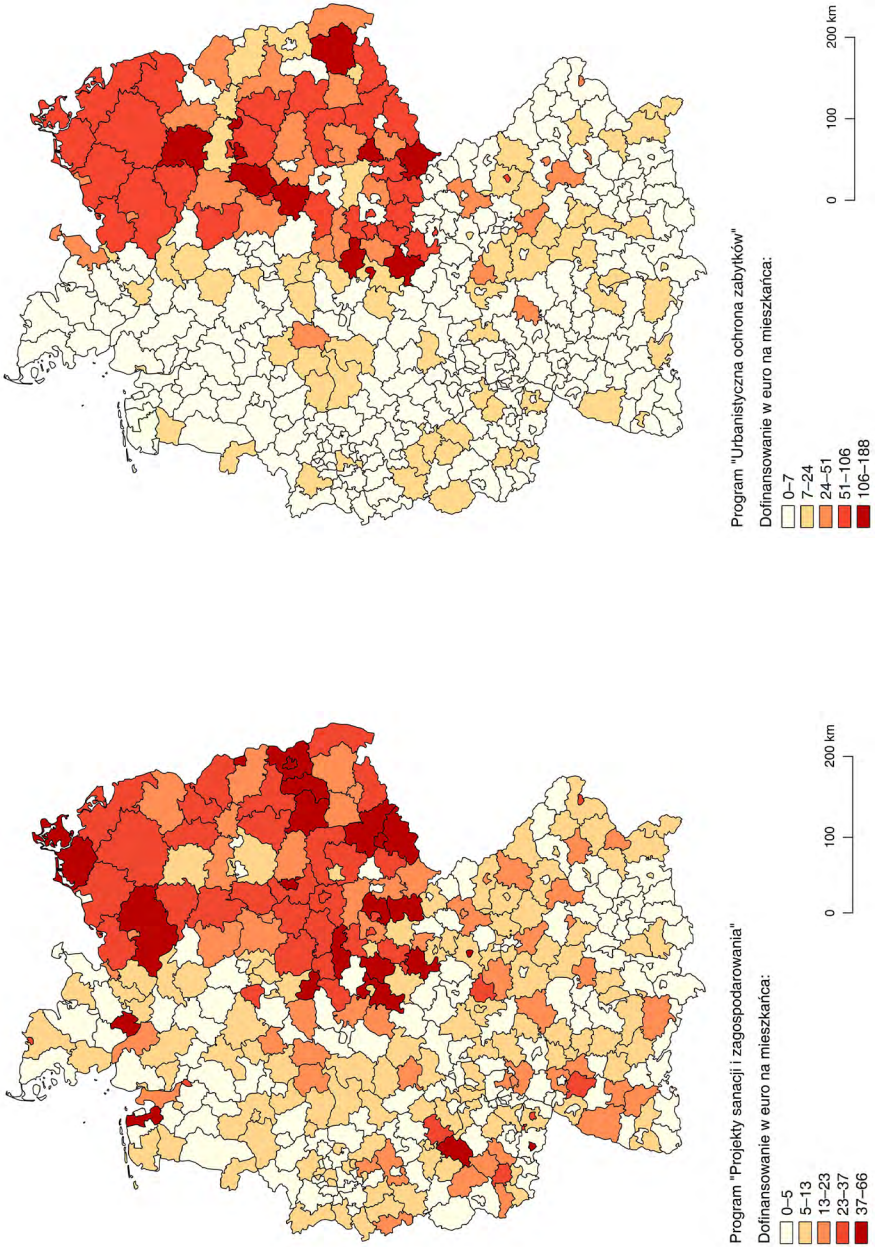
Tabela 18. Alokacja funduszy z programów miejskich w latach 2006–2015 według typów strukturalnych obszarów

	Obszary silnie zurbanizowane:		Obszary słabo zurbanizowane:		Stare landy	Nowe landy
	duże miasta wyłączone z powiatu	powiaty o charakterze miejskim	powiaty o cechach zagęszczenia	powiaty słabo zaludnione		
<i>Projekty Odnowy i Przekształceń</i>	20,0%	30,4%	26,3%	23,3%	50,6%	49,4%
<i>Urbanistyczna Ochrona Zabytków</i>	17,0%	16,2%	30,2%	36,2%	76,1%	23,9%
<i>Miasto Socjalne</i>	46,8%	28,0%	13,9%	11,3%	76,3%	23,7%
<i>Przebudowa Miast</i>	29,2%	22,2%	25,3%	23,3%	41,1%	58,9%
<i>Aktywne Centra Miast i Dzielnic</i>	22,1%	42,6%	21,1%	14,2%	76,2%	23,8%
<i>Mniejsze Miasta i Gminy</i>	0,0%	42,3%	31,0%	26,8%	73,3%	26,7%
Ogółem	26,0%	26,7%	24,3%	22,9%	50,4%	49,6%
% ludności (2011)	28,3%	39,6%	17,5%	14,6%	80,2%	19,8%

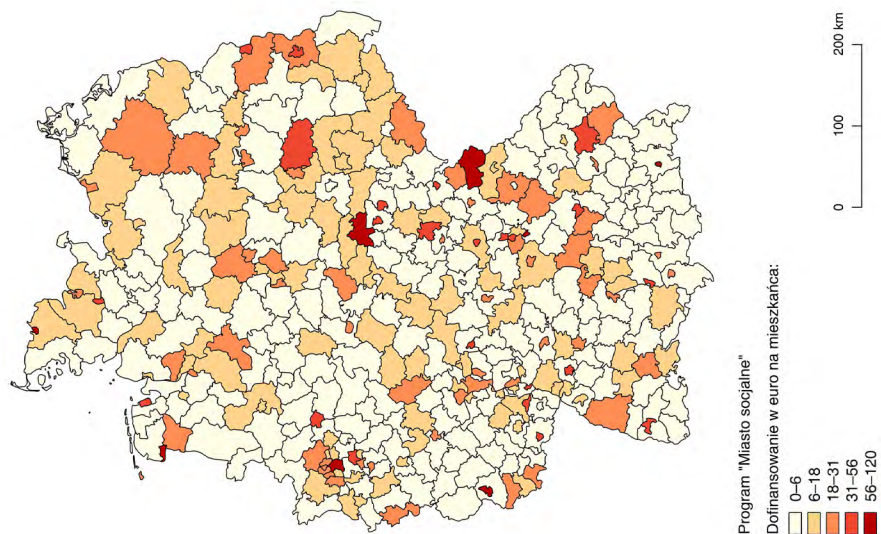
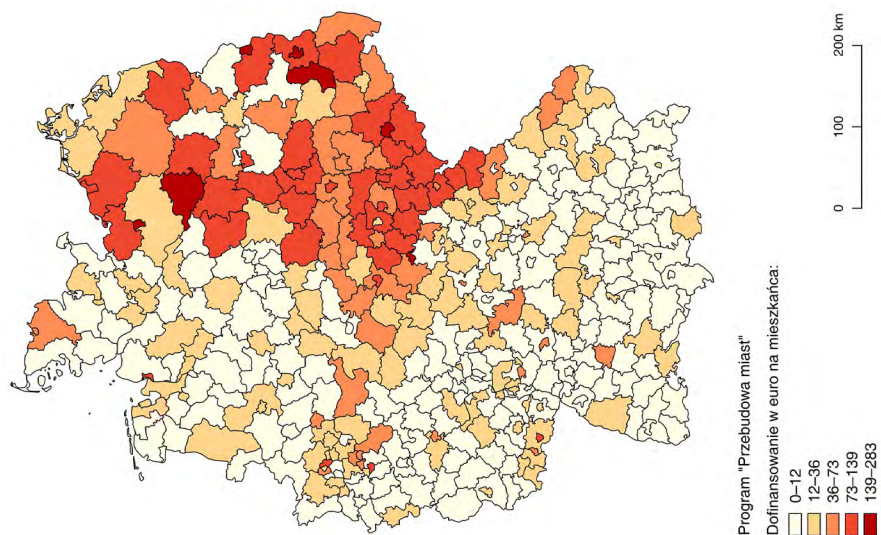
Źródło: opracowanie własne na podstawie BBSR (2016).



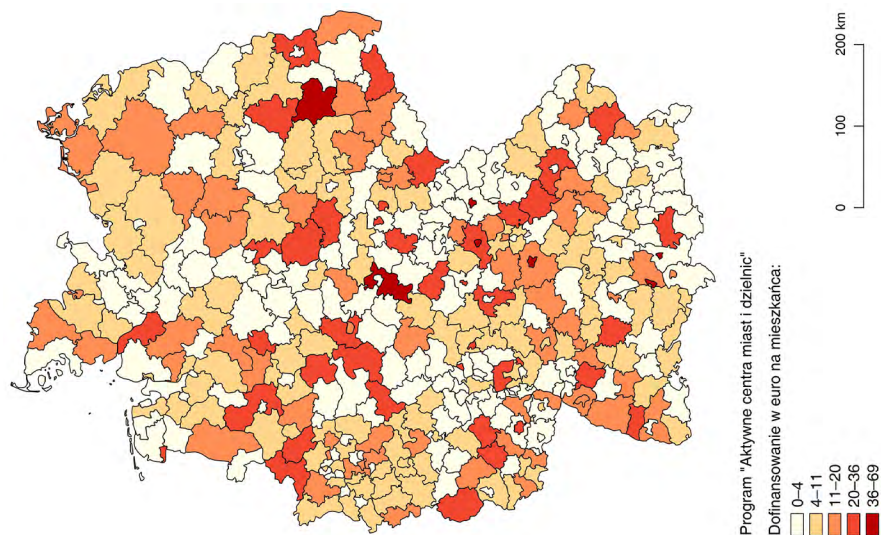
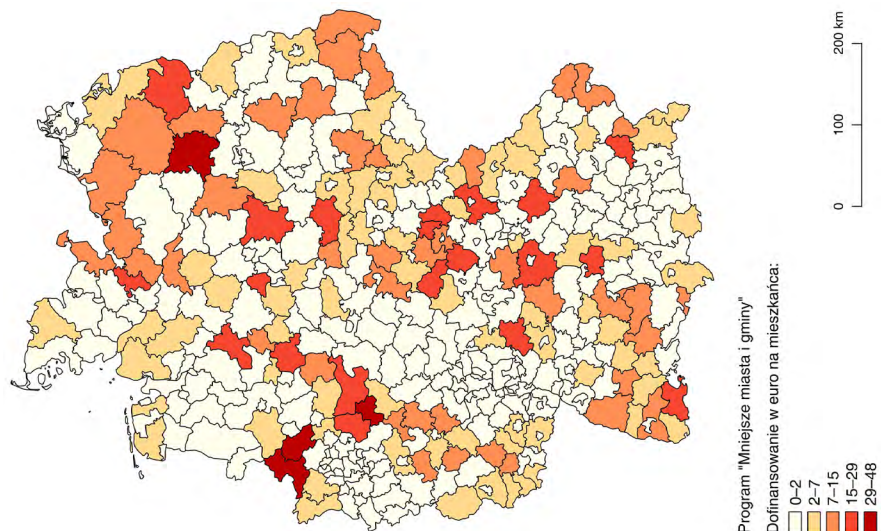
Ryc. 33. Fundusze polityki wsparcia rozwoju miast (2006–2015) a syntetyczny wskaźnik rozwoju
Źródło: opracowanie własne na podstawie BBSR (2016) oraz BBSR (2017).



Ryc. 34. Alokacja funduszy w ramach programów miejskich w latach 2006–2015
Źródło: opracowanie własne na podstawie BBSR (2016).



Ryc. 34 cd.



Ryc. 34 cd.

o szczególnie wysokim nasileniu niekorzystnych zjawisk. Z kolei w programie aktywizacji centrów już na początku jego implementacji przyjęto założenie, że wsparcie to może być zastosowane także „prewencyjnie”, to znaczy niekoniecznie musi być adresowane do obszarów borykających się z trudnościami strukturalnymi. Tym uzasadnić można prawdopodobnie fakt, że korelacja między wskaźnikiem rozwoju a alokacją funduszy w ramach tego programu jest bliska zeru.

Summary

Urban programmes. The political dimension of the shaping of urban space in the light of German experiences

This book examines the origins of urban programmes and their evolution in a changing socio-economic environment. Urban programmes can be understood as a particular form of urban policy, combining resources in spatial and temporal terms to address a specific urban issue. Depending on their context, scope, purpose, or method of implementation, such programmes have been known under different names, including urban renewal, urban regeneration or revitalization. Here, the programmes implemented under the framework of the German urban development support scheme (Städtebauförderung) are taken as an example.

The urban development support scheme originated as a policy principally oriented towards incentives for economic growth in the early 1970s. It can thus be seen as fitting into the broader framework of post-war German ordoliberal policies. At the same time, the scheme also had significant implications in the planning domain, as it helped to remediate the socially detrimental impacts of mass urban renewal practices (*Flächensanierung*), also known as Fordist urban renewal. Thus, the urban development support scheme has always been characterized by a certain degree of duality, as it has meandered between structural and growth centred policy orientations.

A number of changes in policy design occurred after the reunification of Germany, when the federal government made the development of the new federal states its primary political aim. In the 1990s, the urban development support scheme formed part of a comprehensive investment scheme aimed at reinvigorating the economy and improving living conditions in Eastern Germany. Unfortunately, within a prevailing context of severe demographic shrinkage, the growth-oriented investments were partly decoupled from the actually existing demand. In the following years, the policy concentrated on remediating the unintended consequences of German reunification. The urban restructuring programme for the new federal states (*Stadtumbau Ost*) exemplifies this tendency. This

programme, however, has been subject to much criticism, due to its neglect of the wider urban context.

Pressure from the federal states requesting more autonomy led to further changes in the urban development support scheme in the second half of the 2000s. The federal government responded by reasserting the role of nationwide urban policies in the Leipzig Charter on Sustainable European Cities. New urban programmes have been launched, including the “Active City and District Centres” programme (*Aktive Stadt- und Ortsteilzentren*), which addresses the problems of urban areas affected by or vulnerable to the loss of their central functions, including retail.

In comparison with other countries, the German urban development support scheme appears substantially different from either British or American urban programmes, which tend to rely more on market-based mechanisms rather than redistribution. Some similarities exist between Germany and France, in that both countries place emphasis on fostering social cohesion in urban contexts, but the German scheme is less centralized, reflecting the country’s federal polity. In all the four countries, urban programmes have been among the principal vehicles of public intervention in urban issues in recent decades. On the other hand, strategic approaches to urban policy have been either non-existent or remain only at the conceptual stage.

In conclusion, it is argued that in the case of the urban development support scheme, the tendency to maintain the *status quo* (in terms of institutional arrangements) has tended to prevail over the tendency to adaptive change. In this regard, it seems to conform to Esping-Andersen’s description of Germany as an exemplification of the corporatist welfare state, which relies on well-established structures and places great emphasis on stability. Throughout the five decades of its history, the scheme has operated mainly through the mechanism of value creation by means of changes in the physical urban environment. Only recently have other mechanisms of urban change begun to play a more important role, as demonstrated by the case studies discussed in this book. These mechanisms tend to use local institutions as intermediaries of change, instead of pursuing physical changes directly. However, this emerging model appears to have spread only to a limited extent so far.

Resümee

Programme der Stadtentwicklung. Die politische Dimension der Gestaltung des städtischen Raumes im Licht der deutschen Erfahrungen

Dieses Buch untersucht die Ursprünge der Programme der Stadtentwicklung und ihre Weiterentwicklung in einem sich wandelnden sozioökonomischen Umfeld. Die Programme der Stadtentwicklung können als eine besondere Form von Stadtpolitik (*urban policy*) verstanden werden, die Ressourcen in räumlicher und zeitlicher Hinsicht binden, um ein bestimmtes städtisches Problem anzugehen. Je nach Kontext, Umfang, Zweck oder Art der Umsetzung sind solche Programme unter verschiedenen Namen bekannt; darunter Stadterneuerung, Regenerierung der Städte oder Revitalisierung. Hier werden die Programme, die im Rahmen der Bund-Länder Städtebauförderung in Deutschland implementiert werden, als Beispiel angeführt.

Die Städtebauförderung ist als eine Politik entstanden, die in erster Linie auf Anreize für das Wirtschaftswachstum Anfang der 1970er Jahre ausgerichtet war. Es kann daher als Teil eines breiteren Rahmens der deutschen ordoliberalen Politik der Nachkriegszeit angesehen werden. Gleichzeitig hatte dieses Programm auch erhebliche Auswirkungen auf die Planung, da es dazu beitrug, die sozial nachteiligen Auswirkungen der massenhaften Flächensanierung, die auch als fordistische Stadterneuerung bezeichnet wird, zu beseitigen. Die Bund-Länder Städtebauförderung war daher immer durch einen gewissen Grad an Dualität gekennzeichnet, da es sich zwischen den strukturellen und den wachstumsorientierten politischen Orientierungen bewegte.

Es erfolgte eine Reihe von Änderungen in der Politikgestaltung nach der Wiedervereinigung Deutschlands, als die Bundesregierung die Entwicklung der neuen Bundesländer zu ihrem vorrangigen politischen Ziel erklärte. Nach 1990 wurde die Städtebauförderung einem umfassenden Investitionsprogramm untergeordnet, das darauf abzielte, die Wirtschaft in Ostdeutschland wiederzubeleben und die dortigen Lebensbedingungen zu verbessern. Leider waren die wachstumsorientierten Investitionen in einem vorherrschenden Kontext demografischer

Schrumpfung teilweise von der tatsächlich bestehenden Nachfrage abgekoppelt. In den folgenden Jahren konzentrierte sich die Politik auf die Beseitigung der unbeabsichtigten Folgen der deutschen Wiedervereinigung. Beispielhaft für diese Tendenz ist speziell das Programm Stadtbau Ost. Dieses Programm war jedoch aufgrund einer unzureichenden Einbindung des weiteren städtischen Kontexts vielfach Kritik ausgesetzt.

Der Druck der Bundesländer nach mehr Autonomie führte in der zweiten Hälfte der 2000er Jahre zu weiteren Veränderungen in der Städtebauförderung. Die Bundesregierung reagierte darauf, indem sie die Rolle der bundesweiten Stadtpolitik in der "Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt" bekräftigte. Neue Programme des Städtebaus wurden ins Leben gerufen, darunter das Programm "Aktive Stadt- und Stadtteilzentren", welches sich mit den Problemen von Stadtgebieten befasst, die vom Verlust ihrer zentralen Funktionen, einschließlich des Einzelhandels, betroffen oder gefährdet sind.

Im Vergleich zu anderen Ländern erscheint die deutsche Städtebauförderung als grundlegend verschieden von britischen oder amerikanischen Programmen der Stadtentwicklung, die eher auf marktbasierenden Mechanismen als auf Umverteilungsmechanismen beruhen. Einige Ähnlichkeiten zwischen Deutschland und Frankreich bestehen, nämlich darin, dass beide Länder den Schwerpunkt auf die Förderung des sozialen Zusammenhalts im städtischen Kontext legen, das deutsche System ist jedoch weniger zentralisiert, was die föderale Struktur des Staates widerspiegelt. In allen vier Ländern gehörten Programme des Städtebaus in den letzten Jahrzehnten zu den wichtigsten Instrumenten öffentlicher Interventionen in städtischen Fragen. Auf der anderen Seite waren strategische Ansätze für die Stadtpolitik entweder nicht existent oder liegen nur als Konzept vor.

Zusammenfassend wird argumentiert, dass im Fall der Stadtentwicklungsförderung die Tendenz den Status quo beizubehalten (in Bezug auf institutionelle Regelungen) einen relativen Vorrang vor der Tendenz zu adaptiven Veränderungen hatte. In dieser Hinsicht scheint es Esping Andersens Beschreibung Deutschlands als Beispiel für den korporatistischen Wohlfahrtsstaat zu entsprechen, der auf fest etablierten Strukturen beruht und der Stabilität eine bedeutende Rolle zuordnet. In den fünf Jahrzehnten seiner Geschichte wurde dieses Politik hauptsächlich durch den Mechanismus der Wertschöpfung durch Veränderungen der physischen städtischen Umwelt betrieben. Erst in jüngerer Zeit haben andere Mechanismen des städtischen Wandels eine wichtigere Rolle gespielt, wie die in diesem Buch diskutierten Fallstudien zeigen. Diese Mechanismen neigen dazu, lokale Institutionen als Zwischenstufe des Wandels zu nutzen, anstatt physische Veränderungen direkt zu verfolgen. Dieses aufstrebende Modell scheint sich bisher jedoch nur in geringem Maße verbreitet zu haben.

Literatura

- Albers G. (1975). *Der Städtebau des 19. Jahrhunderts im Urteil des 20. Jahrhunderts*. [W:] W. Schadendorf (red.), *Beiträge zur Rezeption der Kunst des 19. und 20. Jahrhunderts*. Mönachium: Prestel Verlag, s. 63–71.
- Albers G. (1994). *Zur Geschichte der Stadterneuerung*. [W:] R. Kunze, U. Petz, D. Schubert, M. Welch Guerra (red.), *Jahrbuch Stadterneuerung 1994*. Berlin: Technische Universität Berlin, s. 39–48.
- Altrock U. (2008). *Langfristige Wirkungen der Städtebauförderung – Erste Ergebnisse einer Studie*. [W:] *Dokumentation Zweiter Kongress zur Zukunft der Städtebauförderung am 28. Oktober 2008 in Berlin* (s. 14–18). Berlin: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung.
- Atkinson R., Moon G. (1994). *Urban policy in Britain: The city, the state and the market*. Basingstoke: Macmillan.
- Bader M., Herrmann D. (red.) (2006). *Halle-Neustadt Führer*. Halle: Mitteldeutscher Verlag.
- Barber B. (2013). *If mayors ruled the world. Dysfunctional nations, rising cities*. New Haven: Yale University Press.
- Barnekov T., Boyle R., Rich D. (1989). *Privatism and urban policy in Britain and the United States*. Oxford: Oxford University Press.
- Baudezernat Cottbus (2003). *Stadtumbau Cottbus, Sachsendorf-Madlow*. Bd 1. *Quartierentwicklung Turower Strasse*. Cottbus: Stadtverwaltung Cottbus.
- Beauregard R. (2006). *When America became suburban*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Beck W., van der Maesen L, Walker A. (1998). *The social quality of Europe*. Bristol: Policy Press.
- Becker H., Löhr R.P. (2002). *“Soziale Stadt” – Ein Programm gegen die sozialräumliche Spaltung in den Städten*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Beer A., Forster C. (2002). *Global Restructuring, the Welfare State and Urban Programmes: Federal Policies and Inequality within Australian Cities*. *European Planning Studies* 10(1): 7–25.
- Berg van den L., Drewett R., Klaassen L.H., Rossi A., Vijverberg C.H.T. (1982). *Urban Europe*. Vol. 1. *A study of growth and decline*. Oxford: Pergamon Press.
- Berger-Thimme D. (1976). *Wohnungsfrage und Sozialstaat: Untersuchungen zu den Anfängen staatlicher Wohnungspolitik in Deutschland (1873–1918)*. Frankfurt: Peter Lang.
- Bernt M. (2005). *Die politische Steuerung des Stadtumbaus in Leipzig-Grünau (UFZ-Diskussionspapiere 24)*. Lipsk: Helmholtz Zentrum für Umweltforschung.
- Bernt M. (2009). *Partnerships for demolition: The governance of urban renewal in East Germany’s shrinking cities*. *International Journal of Urban and Regional Research*, 33(3): 754–769.
- Bernt M., Haase A., Großmann K., Cocks M., Couch C., Cortese C., Krzysztolik R. (2014). *How does(n’t) urban shrinkage get onto the agenda? Experiences from Leipzig, Liverpool, Genoa and Bytom*. *International Journal of Urban and Regional Research*, 38(5): 1749–1766.

- Berry B. (2007). *Approaches to urban policymaking: a framework*. [W:] H.S. Geyer (red.), *International handbook of urban policy*. Vol. 1. *Contentious global issues*. Cheltenham: Edward Elgar, s. 3–9.
- Bettencourt L., West G. (2010). *A unified theory of urban living*. *Nature*, 467: 912–913.
- Birch E. (2008). *Editor's introduction*. [W:] E. Birch (red.), *Urban and regional planning reader*. London: Routledge, s. 88–89.
- Blackman T. (1995). *Urban policy in practice*. London: Routledge.
- Bryx M., Jadach-Sepiolo A. (2009). *Rewitalizacja miast w Niemczech*. Kraków: Instytut Rozwoju Miast.
- Bundesamt für Baumwesen und Raumordnung [BBR] (2000). *Stadtentwicklung und Städtebau in Deutschland. Ein Überblick*. Bonn: BBR.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt-, und Raumforschung [BBSR] (2013). *Innenstädtische Einkaufszentren – Positionen und Interpretationen* (BBSR-Analysen KOMPAKT 05/2013). Bonn: BBSR.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt-, und Raumforschung (2015). *Divergenzen und Konvergenzen in Großstadregionen – kleinräumige Analysen* (BBSR-Analysen KOMPAKT 01/2015). Bonn: BBSR.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt-, und Raumforschung (2016). *Städtebauförderungsdatenbank*. Bonn: BBSR.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt-, und Raumforschung (2017). *Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung* (<http://www.inkar.de>; dostęp: 20.01.2017).
- Bundesministerium der Finanzen (2013). *Die Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden im Haushaltsjahr 2012* (<http://www.bundesfinanzministerium.de/>; dostęp: 25.01.2017).
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit [BMUB] (2014a). *10 Jahre Stadtumbau West. Programprofil und Praxis*. Berlin: BMUB.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2014b). *Chancen für den Altbau. Gute Beispiele aus Stadtumbau Ost*. Berlin: BMUB.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2015). *Aktive Stadt- und Ortsteilzentren. Zwischenevaluierung des Bund-Länder-Programms*. Berlin: BMUB.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2017). *Städtebauförderung des Bundes und der Länder* (<http://www.staedtebaufoerderung.info>; dostęp: 22.02.2017).
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung [BMVBS] (2006). *Stadtumbau Ost: Stand und Perspektiven*. Berlin: BMVBS.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2007a). *5 Jahre Stadtumbau Ost: Eine Zwischenbilanz*. Berlin: BMVBS.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2007b). *Bestandssituation und Bewirtschaftungsstrategien privater Eigentümer in den neuen Ländern und ihre Einbeziehung in den Stadtumbau Ost*. Berlin: BMVBS.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2007c). *Auf dem Weg zu einer nationalen Stadtentwicklungspolitik*. Berlin: BMVBS.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2010). *Reurbanisierung der Innenstadt* (BMVBS-Online-Publikation, 19/2010). Berlin: BMVBS.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2011). *Wachstums- und Beschäftigungswirkungen des Investitionspaktes im Vergleich zur Städtebauförderung* (BMVBS-Online-Publikation 13/2011). Berlin: BMVBS.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2012a). *10 Jahre Stadtumbau Ost: Berichte aus der Praxis*. Berlin: BMVBS.

- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2012b). *Verfügungsfonds in der Städtebauförderung*. Berlin: BMVBS.
- Burgess E. (1984). *The growth of the city: an introduction to a research project*. [W:] R. Park, E. Burgess, R. McKenzie (red.), *The city. Suggestion for investigation of human behaviour in the urban environment*. Chicago: University of Chicago Press, s. 47–62.
- Cobb R.W., Elder C.D. (1972). *Participation in American politics: the dynamics of agenda building*. Boston: Allyn and Bacon.
- Cochrane A. (2007). *Understanding urban policy: a critical approach*. Malden: Blackwell Publishing.
- Cochrane A. (2010). *Urban policy*. [W:] R. Hutchinson (red.), *Encyclopedia of urban studies*. Los Angeles: Sage Publications, s. 907–910.
- Committee on National Urban Policy (1982). *Critical issues for national urban policy*. Washington: National Academy Press.
- Committee on Spatial Development [CSD] (2000). *Proposal for a multiannual programme of co-operation in urban policy within the European Union*. Marseille: CSD.
- Cook I. (2008). *Mobilising urban policies: the policy transfer of US business improvement districts to England and Wales*. *Urban Studies*, 45(4): 773–795.
- Couch C., Sykes O., Börstinghaus W. (2011). *Thirty years of urban regeneration in Britain, Germany and France: The importance of context and path dependency*. *Progress in Planning*, 75: 1–52.
- Dahl R.A. (1961). *Who governs? Democracy and power in an American city*. New Haven: Yale University Press.
- De Decker P., Vranken J., Beaumont J., van Nieuwenhuyze I. (red.) (2003). *On the origins of urban development programmes in nine European countries*. Antwerpen: Garant Publishers.
- Delitz H. (2007). *Schönheit, Durchlässigkeit, Urbanität. Stadtvisionen des Dresdener Bürgertums*. *Dresdner Hefte*, 92(4): 16–31.
- Demme R. (2006). *Der jüdische Kaufmann, Verleger und Stadtplaner Sigmund Aschrott: eine Persönlichkeit des 19. Jahrhunderts*. Handlungsraum Hohenzollernviertel: Ausdruck einer epochal beachtlichen Raumgestaltung. Kassel: Universität Kassel.
- De Moncan P. (2009). *Le Paris d’Haussmann*. Paris: Les Editions du Mécène.
- Deutscher Bundestag (2008). *Unterrichtung durch die Bundesregierung: Initiative zur Nationalen Stadtentwicklungspolitik* (Drucksache 16/9234).
- Deutscher Bundestag (2011). *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sören Bartol, Uwe Beckmeyer, Bernhard Brinkmann (Hildesheim), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD* (Drucksache 17/5790).
- Die Beauftragte der Bundesregierung für die neuen Bundesländern (2013). *Jahresbericht der Bundesregierung zur Stand der deutschen Einheit*. Berlin: Bundesministerium des Innern.
- Dikeç M. (2006). *Two decades of French urban policy: From social development of neighbourhoods to the republican penal state*. *Antipode*, 38(1): 59–81.
- Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement (2006). *Spatial planning and sustainable development policy in France*. Paris: Ministère Des Affaires Etrangères.
- Domhoff G.W. (1978). *Who really rules? New Haven and community power re-examined*. New Brunswick: Transaction Books.
- Döhler M., Rink D. (1996). *Stadtentwicklung in Leipzig: zwischen Verfall und Deindustrialisierung, Sanierung und tertiären Großprojekten*. [W:] H. Häußermann, R. Neef (red.), *Stadtentwicklung in Ostdeutschland: soziale und räumliche Tendenzen*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Dreier P., Mollenkopf J.H., Swanstrom T. (2014). *Place matters: metropolitics for the twentyfirst century*. University Press of Kansas.

- Einem E. (2015). *50 Jahre Stadterneuerung – ein Blick in die Zukunft*. [W:] U. Altröck, R. Kunze, G. Schmitt, D. Schubert (red.), *Jahrbuch Stadterneuerung 2014/2015. Über Städtebauförderung hinaus?* Berlin: Verlag Uwe Altröck, s. 19–30.
- Ebert S., Tölle A., Wdowicka M. (2012). *Planung in Deutschland und Polen aus kommunaler Perspektive. Planungsbegriffe in Europa/Planowanie w Polsce i w Niemczech z perspektywy gminy. Pojęcia planistyczne w Europie*. Hanower/Poznań: ARL/UAM.
- Edwards C., Imrie R. (2015). *The short guide to urban policy*. Bristol: Policy Press.
- EHI (2017). Handelsdaten (<https://www.handelsdaten.de/>; dostę: 13.02.2017).
- Eltges M., Nickel E.M. (2007). *Europäische Stadtpolitik: Von Brüssel über Lille nach Leipzig und zurück*. Informationen zur Raumentwicklung, 7/8: 479–486.
- Esping-Andersen G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Esping-Andersen G. (1996). *Welfare states in transition national adaptations in global economies*. London: Sage.
- Euchner C.C., McGovern S.J. (2003). *Urban policy reconsidered. Dialogues on the problems and prospects of American cities*. New York: Routledge.
- Eurostat (2017). Retail trade volume index overview (http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Retail_trade_volume_index_overview; dostę: 16.02.2017).
- Fainstein S. (2009). *Mega-projects in New York, London and Amsterdam*. International Journal of Urban and Regional Research 32(4): 768–785.
- Fehl G. (1995). „Stadt-Umbau“ muß sein! [W:] G. Fehl, J. Rodriguez-Lores (red.), *Stadt-Umbau. Die planmäßige Erneuerung europäischer Großstädte zwischen Wiener Kongreß und Weimarer Republik*. Berlin: Birkhäuser Verlag, s. 11–40.
- Ferrera M., Rhodes M. (2000). *Recasting European Welfare States*. London: Frank Cass.
- Fliegner S., Loebner L. (2014). *Aufwertungsprozesse außerhalb des Boomtowns – ein gewünschter Prozess der Stadtentwicklung? Das Beispiel Halle (Saale)*. Informationen zur Raumentwicklung, 4: 305–318.
- Flyvbjerg B. (1998). *Rationality & power. Democracy in practice*. Chicago: University of Chicago Press.
- Flyvbjerg B. (2006). *Five misunderstandings about case study research*. Qualitative Inquiry, 12(2): 219–245.
- Frank S. (2008). *Stadtentwicklung durch die EU: Europäische Stadtpolitik und URBAN-Ansatz im Spannungsfeld von Lissabon-Strategie und Leipzig Charta*. Raumforschung und Raumordnung, 2: 107–177.
- Fraser G., Lérique F. (2007). *The evolution of urban policy*. [W:] P. Booth, M. Breuillard, C. Fraser, D. Paris (red.), *Spatial planning systems of Britain and France: a comparative analysis*. London: Routledge, s. 135–152.
- Friesecke F. (2008). *Stadtumbau im Konsens!? Zur Leistungsfähigkeit und Fortentwicklung des städtebaulichen Instrumentariums unter Schrumpfungsbedingungen*. Bonn: Universität Bonn.
- Garvin A. (1996). *The American city: what works, what doesn't*. McGraw Hill: Michigan University.
- GdW (2013). *Unternehmenssparten – das Spartenprinzip des GdW* (<http://web.gdw.de/der-gdw/unternehmenssparten>; dostę: 21.05.2015).
- Glaeser E.L. (2011). *Triumph of the city: how our greatest invention makes us richer, smarter, greener, healthier, and happier*. New York: Penguin Group.
- Glaeser E.L. (2012). *The challenge of urban policy*. Journal of Policy Analysis and Management, 31(1): 111–122.
- Göddecke-Stellmann J., Wagener T. (2009). *Städtebauförderung – Investitionen für die Zukunft der Städte*. Informationen zur Raumentwicklung, 3/4: 181–192.

- Grasshof U. (2011). *Schwarzwohnen: die Unterwanderung der staatlichen Wohnraumlenkung in der DDR*. Göttingen: V&R Unipress.
- Großmann K., Arndt T., Haase A., Rink D., Steinführer A. (2013). *The influence of housing oversupply on residential segregation: exploring the post-socialist city of Leipzig*. *Urban Geography*, 36(4): 550–577.
- Großmann K., Bontje M., Haase A., Mykhnenko V. (2013). *Shrinking cities: notes for the further research agenda*. *Cities*, 35: 221–225.
- Gutschow N. (2001). *Ordnungswahn: Architekten planen im „Eingedeutschten Osten“ 1939–1945*. Berlin: Birkhäuser Verlag.
- Hackworth J. (2007). *The neoliberal city. Governance, ideology and development in American urbanism*. New York: Cornell University Press.
- Hall P. (1982). *Great planning disasters*. Berkley: University of California Press.
- Hall S., Hickman P. (2002). *Neighbourhood renewal and urban policy: A comparison of new approaches in England and France*. *Regional Studies*, 36(6): 691–696.
- Hamnett C. (1996). *Social Polarisation, Economic Restructuring and Welfare State Regimes*. *Urban Studies*, 33(8): 1407–1430.
- Harlander T. (1999). *Wohnen und Stadtentwicklung in der Bundesrepublik*. [W:] I. Flagge (red.), *Geschichte des Wohnens. Von 1945 bis heute. Aufbau – Neubau – Umbau*. Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt, s. 233–418.
- Harvey D. (1976). *Labor, capital and class struggle around the built environment in advanced capitalist countries*. *Politics & Society*, 6(3): 265–295.
- Harwazinski A.M. (2008). *Die Prignitz – Reise durch Geschichte und Gezeiten einer Region*. [W:] U. Czubatynski (red.), *750 Jahre Pritzwalk*. Perleberg, Dr. Uwe Czubatynski, s. 144–151.
- Hauser A. (2006). *Halle wird Großstadt: Stadtplanung, Großstadtleben und Raumerfahrung in Halle a. d. Saale, 1870 bis 1914*. Halle (Saale): Volkskundliche Kommission für Sachsen-Anhalt.
- Häußermann H., Läßle D., Siebel W. (2008). *Stadtpolitik*. Frankfurt a. M.: Edition Suhrkamp.
- Häußermann H., Siebel W. (1988). *Die Schrumpfende Stadt und die Stadtsoziologie*. [W:] J. Friedrichs (red.) *Soziologische Stadtforschung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, s. 78–94.
- Herfert G. (2004). *Die Ostdeutsche Schrumpfungslandschaft. Schrumpfende und stabile Regionen, Städte und Wohnquartiere*. *Geographische Rundschau*, 56(2): 57–62.
- Hill D.M. (2000). *Urban policy and politics in Britain*. Basingstoke: Macmillan.
- Holland J. (2015). *Typologies of national urban policy: A theoretical analysis*. *Cities*, 48: 125–129.
- Hohorst G., Kocka J., Ritter G. (1975). *Sozialgeschichtliches Arbeitsbuch: Materialien zur Statistik des Kaiserreichs 1870–1914*. München: C.H. Beck.
- Hollander J.B., Pallagst K., Schwarz T., Popper F. (2009). *Planning in shrinking cities*. *Progress in Planning*, 72(4): 223–232.
- Hospers G.J. (2014). *Policy responses to urban shrinkage: from growth thinking to civic engagement*. *European Planning Studies*, 22(7): 1507–1523.
- Ingersoll R. (2006). *Sprawltown. Looking for the city on its edges*. New York: Princeton Architectural Press.
- Institut für Wachstumsstudien (2005). *Das Wachstum der deutschen Volkswirtschaft (IWS-Papier Nr. 1)* (<http://www.wachstumsstudien.de/Inhalt/Papiere/IWS-Papier1.pdf>).
- Jaeck T. (2012). *Bürgerumfrage 2012. Das Wohnquartier Glaucha aus der Sicht seiner Bewohner (Der Hallesche Graureiher, 4)*. Halle (Saale): Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.

- Jackson K.T. (2009). *A nation of cities: The federal government and the shape of the American metropolis*. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 626: 11–20.
- Jacobs J. (1993). *The death and life of great American cities*. New York: The Modern Library.
- Jessop B. (2002). *Liberalism, neoliberalism and urban governance: a state-theoretical perspective*. *Antipode*, 34: 452–472.
- Judt T. (2010). *Postwar. A history of Europe since 1945*. London: Vintage Books.
- Jürgens U. (1996). City profile Leipzig. *Cities*, 13(1): 37–43.
- Kabisch S., Großmann K. (2010). *Grünau 2009. Einwohnerbefragung im Rahmen der Intervallstudie Wohnen und Leben in Leipzig-Grünau* (http://www.ufz.de/export/data/1/26111_Gruenau_2009_Ergebnisbericht2010_web.pdf).
- Kaczmarek T. (2005). *Struktury terytorialno-administracyjne i ich reformy w krajach europejskich*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM.
- Kanaroglou P.S., Braun G.O. (1992). *The pattern of counterurbanization in the Federal Republic of Germany, 1977–1985*. *Environment & Planning A*, 24(4): 481–496.
- Karta Lipska na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich (2007) (http://www.sarp.org.pl/pliki/karta_lipska_pl.pdf).
- Kawka R. (2007). *Regional Disparities in the GDR – Do They Still Matter?* [W:] S. Lentz (red.), *Restructuring Eastern Germany*. *German Annual of Spatial Research and Policy*. Berlin: Springer, s. 41–52.
- Kingdon J.W. (1984). *Agendas, alternatives and public policies*. Boston: Little, Brown and Company.
- Konstytucje państw Unii Europejskiej* (2011). Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Kraftfahrt Bundesamt (2017). *Bestand in den Jahren 1960 bis 2017 nach Fahrzeugklassen* (http://www.kba.de/DE/Statistik/Fahrzeuge/Bestand/FahrzeugklassenAufbauarten/b_fzkl_zeitreihe.html; dostep: 26.02.2017).
- Kreditanstalt für Wiederaufbau (2017). *KfW fördert Wiederaufbau in den Neuen Ländern mit insgesamt rund 194 Mrd. EUR* (<https://www.kfw.de/>; dostep: 15.04.2017).
- Kuhn M., Liebmann H. (2007). *Strategies for urban regeneration. The transformation of cities in Northern England and Eastern Germany* [W:] S. Lentz (red.), *Restructuring Eastern Germany*. *German Annual of Spatial Research and Policy*. Berlin: Springer, s. 123–138.
- Kuhnle S. (red.) (2000). *The survival of the European welfare state*. London: Routledge.
- Ladd B. (1990). *Urban planning and civic order in Germany, 1860–1914*. Cambridge: Harvard University Press.
- Lang J., Schwedka T. (2013). *5 Jahre Zentrenprogramm. Strategie, Instrumente und erste Ergebnisse*. *PlanerIn*, 3: 5–8.
- Lang T., Tenz E. (2003). *Von der schrumpfenden Stadt zur Lean City. Prozesse und Auswirkungen der Stadtschrumpfung in Ostdeutschland und deren Bewältigung*. Dortmund: Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur.
- Lawless P. (1996). *The inner cities: towards a new agenda*. *Town Planning Review*, 67(1): 21–43.
- Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (2004). *Der Aufbau Ost als Gegenstand der Forschung. Untersuchungsergebnisse seit 1990. Heft 03: Städtebau und Stadtumbau Ost*. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.
- Liebmann H., Kuder T. (2012). *Pathways and strategies of urban regeneration: deindustrialized cities in Eastern Germany*. *European Planning Studies*, 20(7): 1155–1172.
- Logan J.R., Molotch H. (1987). *Urban fortunes: the political economy of place*. Berkeley: University of California Press.
- Lorens P. (red.) (2007). *Rewitalizacja miast w Polsce – pierwsze doświadczenia*. Kraków: Wydawnictwo Urbanista.

- Lütke Daldrup E. (2001). *Die perforierte Stadt. Eine Versuchsanordnung*. *Stadtbauwelt*, 150(24): 40–45.
- Marcuse P., Schuman W. (1992). *Housing in the colours of the GDR*. [W:] B. Turner, J. Hegedüs, I. Tosics (red.), *The Reform of Housing in Eastern Europe and the Soviet Union*. London: Routledge, s. 74–144.
- Martinez-Fernandez C., Weyman T., Fol S., Audirac I., Cunningham-Sabot E., Wiechmann T., Yahagi H. (2016). *Shrinking cities in Australia, Japan, Europe and the USA: From a global process to local policy responses*. *Progress in Planning*, 105: 1–48.
- Merseyside County Council (1975). *Merseyside structure plan, stage one report*. Liverpool: Merseyside County Council.
- Meyer K. (2001). *Verteilung der Städtebauförderungsmittel im zeitlichen und regionalen Vergleich*. *Informationen zur Raumentwicklung*, 9–10: 565–576.
- Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (2008). *Bericht zur Stadtentwicklung 2008: Politik für die Innenstädte*. Düsseldorf: Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen.
- Mitteldeutscher Rundfunk (2011). *Ist Leipzig noch zu retten? Erinnerung an eine Reportage des DDR-Fernsehens* (http://www.mdr.de/damals/archiv/artikel94564_dosArtContext-artikel94564_zc-2677417c.html; dostep: 29.11.2016).
- Nelle A. (2012). *Städtebauförderung unter Schrumpfungsbedingungen: Stadtumbau Ost in innerstädtischen Altbauquartieren*. [W:] U. Altröck, R. Kunze, G. Schmitt, D. Schubert (red.), *Jahrbuch Stadterneuerung 2012*. Berlin: Universitätsverlag der Technischen Universität Berlin, s. 157–172.
- Newman P., Thornley A. (2002). *Urban planning in Europe: International Competition, National Systems and Planning Projects*. London: Routledge.
- Nuissl H., Rink D. (2005). *The “production” of urban sprawl in Eastern Germany as a phenomenon of post-socialist transformation*. *Cities*, 22(2): 123–134.
- Pahl R.E. (1975). *Whose city?* Harmondsworth: Penquin.
- Pallagst K., Fleschurz R., Said S. (2017). *What drives planning in a shrinking city? Tales from two German and two American cases*. *Town Planning Review*, 88(1): 15–28.
- Parysek J.J. (2010). *Rozwój miast a polityka miejska w Polsce po 1989 roku*. [W:] S. Ciok, P. Migoń (red.), *Przekształcenia struktur regionalnych: aspekty społeczne, ekonomiczne i przyrodnicze* (s. 117–132). Wrocław: Instytut Geografii i Rozwoju Regionalnego Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Parysek J.J. (2015). *Rola lokalnego samorządu terytorialnego w rozwoju społeczno-gospodarczym i przestrzennym gmin*. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 57(3): 27–46.
- Parysek J.J., Tölle A. (red.) (2008). *Wybrane problemy rozwoju i rewitalizacji miast: aspekty poznawcze i praktyczne*. *Biuletyn Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, 5.
- Peter A. (2009). *Stadtquartiere auf Zeit. Lebensqualität im Alter in schrumpfenden Städten*. Wiesbaden: Springer Verlag.
- Pierson P. (1994). *Dismantling the welfare state? Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Plan und Praxis (2015). *Instrumente des Zentrenprogramms – Erfahrungen aus der Praxis für die Praxis* (<http://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/SharedDocs/Publikationen/StBauF/AktiveStadtOrtsteilzentren/Transfer11DokumentationHaldensleben.pdf>).
- Prey G., Vollmer A. (2009). *Chancen für Quartiere durch die Einbindung von Immobilieneigentümern: Business Improvement Districts und Immobilien- und Standortgemeinschaften*. [W:] M. Drilling, O. Schnur (red.), *Governance der Quartiersentwicklung: Theoretische und praktische Zugänge zu neuen Steuerungsformen*. Wiesbaden: Springer Verlag, s. 229–246.
- Radzimski A. (2015). *Między miastem kurczącym się a reurbanizacją. Zróżnicowanie rozwoju miast w Niemczech w latach 1995–2012*. *Przegląd Geograficzny*, 87(4): 569–592.

- Radzimski A. (2016). *Changing policy responses to shrinkage: the case of dealing with housing vacancies in Eastern Germany*. *Cities*, 50: 197–205.
- Rao F., Summers R.J. (2016). *Planning for retail resilience: Comparing Edmonton and Portland*. *Cities*, 58: 97–106.
- Rink D., Rumpel P., Slach O., Cortese C., Violante A., Calza Bini P., Krzysztofik R. (2012). *Governance of shrinkage: lessons learnt from analysis for urban planning and policy*. FP7 project Shrink Smart, work package 7 (http://www.ufz.de/export/data/400/39029_WP7_D13_14_15_FINAL_2.pdf).
- Roberts P., Sykes H. (2000). *Urban regeneration: a handbook*. London: SAGE Publications.
- Robertson-Rehberg E. (2011). *Urban policy*. [W:] C.L. Clark (red.), *The American economy: a historical encyclopedia*. Santa Barbara: ABC-CLIO, s. 499–450.
- Robson B. (1994). *Urban policy at the crossroads*. *Local Economy*, 9(3): 216–223.
- Sabatier P., Jenkins-Smith H. (red.), *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Boulder: Westview Press.
- Sassen S. (1991). *The global city: New York, London, Tokyo*. Princeton: Princeton University Press.
- Scharpf F. (1999). *The Viability of Advanced Welfare States in the International Economy: Vulnerabilities and Options*. MPIfG Working Paper, 99/9.
- Schmitt G., Schröteler-von Brandt H. (2016). *Stadterneuerung: Eine Einführung*. Wiesbaden: Springer Verlag.
- Schmidt S. (2011). *Sprawl without growth in Eastern Germany*. *Urban Geography*, 32(1): 105–128.
- Schorstein J. (1968). *Warum brauchen wir ein Städtebauförderungsgesetz?* Berlin: Deutsche Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung.
- Schultz K.D. (1998). *Entwicklungslinien der Stadterneuerung in der DDR*. [W:] R. Kunze, Von U. Petz, D. Schubert, M. Welch Guerra (red.), *Jahrbuch Stadterneuerung 1998*. Berlin: Technische Universität Berlin, s. 35–62.
- Seelig B. (2007). *Stadtumbau und Aufwertung. Thesen zur Bewertung der Umsetzung des Programms Aufwertung im Stadtumbau Ost – Eine Untersuchung am Beispiel der Hansestadt Greifswald*. Berlin: Universitätsverlag der Technischen Universität Berlin.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen (2014). *Dokumentation Der Bundeswettbewerb Stadtumbau Ost 2002* (<http://www.stadtentwicklung.berlin.de/staedtebau/foerderprogramme/stadtumbau/Bundeswettbewerb.19.0.html>; dostęp: 15.02.2016).
- Silver H., 2010. *Obama's urban policy: a symposium*. *City & Community*, 9(1): 3–12.
- Skalski K. (2009). *Rewitalizacja miast we Francji. Zarządzanie przekształceniami obszarów kryzysowych w miastach*. Kraków: Instytut Rozwoju Miast.
- Soja E. (2000). *Postmetropolis. Critical studies of cities and regions*. Malden: Blackwell Publishing.
- Stadtbüro Friedrich-Ebert-Straße (2017). *Monitoringbericht 2017 Programm Aktive Kernbereiche* (<http://www.friedrich-ebert-strasse.net>; dostęp: 13.11.2016).
- Stadt Halle (2007). *Integriertes Stadtentwicklungskonzept Stadtumbaugebiete* (http://www.halle.de/Veroeffentlichungen/Binaries/266/199/br_isek_stadtumbaugebiete_2008.pdf).
- Stadt Kassel (2008). *Stadtteilinformationen* (http://www.vorderer-westen.net/uploads/media/Stadtteilinformationen_2008_01.pdf).
- Stadt Minden (2009). *Integriertes Handlungskonzept 2009–2017 Aktives Stadtzentrum Minden Innenstadt* (<http://www.minden.de>; dostęp: 14.10.2016).
- Stadt Münster (2008). *Sachbestand und Zukunft der Städtebauförderung in Münster – Programm "Aktive Stadt- und Ortsteilzentren"*. Materiały niepublikowane.

- Stadt Münster (2016). *Attraktive Städte und Orte brauchen aktive Zentren. Integriertes Handlungskonzept "Aktive Stadt- und Ortsteilzentren" Münster Innenstadt* (<http://www.muenster.de>; dostęp: 22.10.2016).
- Stadt Pritzwalk (2009). *Integriertes Stadtentwicklungskonzept Pritzwalk* (<http://www.pritzwalk.de>; dostęp: 11.12.2016).
- Stadtverwaltung Cottbus (2007). *Zu Hause in Sachsendorf-Madlow. Sozialer Stadtumbau in einem Cottbuser Wohngebiet*. Cottbus: Stadtverwaltung Cottbus.
- Statista (2017). *Umsatz durch E-Commerce (B2C) in Deutschland in den Jahren 1999 bis 2016 sowie eine Prognose für 2017* (<https://de.statista.com/statistik/daten/studie/3979/umfrage/e-commerce-umsatz-in-deutschland-seit-1999/>; dostęp: 7.03.2017).
- Statistisches Bundesamt (2013). *Bauen und Wohnen – Baugenehmigungen/Baufertigstellungen, Lange Reihen z.T. ab 1949*. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Stone C. (1989). *Regime politics*. Lawrence: University of Kansas Press.
- Stouten P. (2010). *Changing Contexts in Urban Regeneration. 30 Years of Modernisation in Rotterdam*. Amsterdam: Techne Press.
- Streeck W. (1996). *Public Power Beyond the Nation-State: The Case of the European Community*. [W:] R. Boyer, D. Drache (red.), *The Future of Nations and the Limits of Markets*. Toronto: McGill-Queen's University Press, s. 299–315.
- Stryjakiewicz T. (red.) (2014). *Kurczenie się miast w Europie Środkowo-Wschodniej*. Poznań: Bogucki Wydawnictwo Naukowe.
- Sutcliffe A. (1981). *Towards the planned city. Germany, Britain, the United States and France, 1780–1914*. Oxford: Basil Blackwell.
- Swianiewicz P. (2005). *Nowe interpretacje teoretyczne polityki miejskiej*. *Studia Regionalne i Lokalne*, 4(22): 5–25.
- Swyngedouw E. (1989). *The heart of the place. The resurrection of locality in the age of hyper-space*. *Geografiska Annaler*, 71B: 31–42.
- Swyngedouw E. (1997). *Neither global nor local: "glocalization" and the politics of scale*. [W:] K. Cox (red.), *Spaces of Globalization: Reasserting the Power of the Local*. New York: Guilford Press, s. 137–166.
- Taylor-Gooby P. (red.) (2001). *Welfare States Under Pressure*. London: Sage.
- Tessin W., Knorr T., Pust C., Birlem C. (1983). *Umsetzung und Umsetzungsfolgen in der Stadt-sanierung: Die individuellen Auswirkungen erzwungener Mobilität im Rahmen von Sanierungsmaßnahmen am Beispiel der Berliner Stadtentwicklung*. Basel: Birkhäuser.
- Tewdwr-Jones M. (2002). *The Planning Polity: Planning, Government and the Policy Process*. London: Routledge.
- Tölle A. (2010). *Restrukturyzacja miejskich obszarów nadwodnych. Aspekty urbanistyczne, zarządzające i społeczno-kulturowe*. *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, 10.
- Turok I., Mykhnenko V. (2007). *The trajectories of European cities, 1960–2005*. *Cities*, 24(3): 165–182.
- Umweltbundesamt (2017). *Siedlungs- und Verkehrsfläche* (<http://www.umweltbundesamt.de/daten/flaechennutzung/siedlungs-verkehrsflaeche>; dostęp: 15.01.2017).
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2015). *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision* (<https://esa.un.org/unpd/wup/publications/files/wup2014-highlights.pdf>).
- United Nations Human Settlements Programme (2014). *The evolution of national urban policies: a global overview*. Nairobi: UN-Habitat.
- Vesper D. (2015). *Gemeindefinanzierung wenig nachhaltig – Analyse und Perspektiven der Kommunal Finanzen*. Berlin: Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung.

- Vogelsang R., Kontuly T. (1986). *Counterurbanisation in der Bundesrepublik Deutschland: ein Begriff zur Umschreibung gegenwärtiger regionaler Bevölkerungsveränderungen*. Geographische Rundschau, 38(9): 461–468.
- Voigtländer M. (2009). *Why is the German homeownership rate so low?* Housing Studies, 24(3): 355–372.
- Wachstum, Bildung, Zusammenhalt. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP (2009) (http://www.csu.de/common/_migrated/csucontent/091026_koalitionsvertrag_02.pdf).
- Wagner W. (2009). *Die Geschichte der DDR. Das Leben im Arbeiter- und Bauernstaat in Karten und Bildern*. Wien: Tosa Verlag.
- Walter K. (2001). *Das Bund-Länder-Städtebauförderung – ein Erfolgsmodell vertikaler Politikverflechtung*. Informationen zur Raumentwicklung, 9/10: 517–525.
- Waterhout B., Othengrafen S., Sykes O. (2013). *Neo-liberalization processes and spatial planning in France, Germany, and the Netherlands: An Exploration*. Planning Practice & Research, 28(1): 141–159.
- Welch Guerra M. (2012). *Die 1960er Jahre und der Aufstieg der räumlichen Planung zum etablierten bundesdeutschen Politikfeld*. [W:] U. Altrock, R. Kunze, G. Schmitt, D. Schubert (red.), *Jahrbuch Stadterneuerung 2012. 40 Jahre Städtebauförderung – 50 Jahre Nachmoderne*. Berlin: Universitätsverlag der Technischen Universität Berlin, s. 41–68.
- Wiechmann T., Bontje M. (2015). *Responding to Tough Times: Policy and Planning Strategies in Shrinking Cities*. European Planning Studies, 23(1): 1–11.
- Wießner R. (1999). *Urban development in East Germany – specific features of urban transformation processes*. GeoJournal, 49: 43–51.
- Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern* (2000) (http://archiv.schaderstiftung.de/docs/kommission_strukturwandel_bericht.pdf).
- Wolff S. (2006). *Migration und ihre Determinanten im ost-westdeutschen Kontext nach der Wiedervereinigung: ein Literaturüberblick*. Diskussionspapier, 130. Göttingen: Universität Göttingen.
- World Bank (2017). *Urban Development Overview* (<http://www.worldbank.org/en/topic/urbandevelopment/overview>; dostę: 18.11.2016).
- Zapf K. (1969). *Rückständige Viertel. Eine soziologische Analyse der städtebaulichen Sanierung in der Bundesrepublik*. Frankfurt a. M.: Europäische Verlagsanstalt.
- Ziobrowski Z., Domański B. (2010). *Rewitalizacja miast polskich jako sposób zachowania dziedzictwa materialnego i duchowego oraz czynnik zrównoważonego rozwoju. Podsumowanie projektu*. Kraków: Instytut Rozwoju Miast.