



Forschung und Dienstleistungen für die deutschen Städte

Dezember 1997

Deutsches Institut für Urbanistik

Aktuelle Information

Entwicklungsperspektiven für die Stadt – Trends und Chancen

Eröffnungsvortrag anlässlich der Hauptversammlung des Verbandes Deutscher
Städtestatistiker im Rahmen der „Statistischen Woche 1997“
Bielefeld, 23.9.1997

Prof. Dr. Heinrich Mäding
Leiter des Deutschen Instituts für Urbanistik, Berlin

Einführung

Wer heute nach den „Entwicklungsperspektiven für die Stadt“ fragt, ist mit einem äußerst widersprüchlichen Befund konfrontiert. Dafür zwei Zitate als eher zufällige Beispiele zur Einstimmung.

Das erste aus einer aktuellen kommunalpolitischen Zeitschrift: „Die kommunale Selbstverwaltung steht in Gefahr, zur lahmen Lachnummer der Verfassung zu verkommen. De jure fordert zwar das Grundgesetz ... (und dann folgt Artikel 28 Abs. 2 GG, H. M.). De facto allerdings müssen die Kommunen die prekären Angelegenheiten der Gesamtgesellschaft auffangen – sprich: sie sind zunehmend zur Endstation der Krise der Arbeitsgesellschaft geworden und dann fast völlig ausgeblutet, wenn es um ihre örtlichen Belange gehen soll.“¹

Auf der anderen Seite wird die Unverwüstlichkeit der Stadt geradezu als „Nachhaltigkeit“ konstatiert und gerühmt. Wouter van Dieren, Direktor des Instituts für Umwelt- und Systemanalyse, Amsterdam und Mitglied des Club of Rome, begann – nicht ganz ernsthaft – einen Vortrag in Wien mit den Worten:

„Diese Stadt existiert seit römischer Zeit und beweist daher, daß die nachhaltige Stadt nicht erfunden werden muß.“²

Hier die Stadt kurz vor dem Ende, dort aus historischer Erfahrung mit soliden Chancen für die Zukunft, da – quasi nachweislich – nachhaltig.

Den Entwicklungsperspektiven für die Stadt wird im folgenden auf einer weniger aggregierten, weniger plakativen Aussageebene nachgegangen. Dazu drei Vorbemerkungen:

- Gegenstand der Überlegungen sind die deutschen Städte. Einerseits wissen wir, daß vor allem in den rasch wachsenden Megastädten der Dritten Welt Strukturen, Trends und Probleme oft gänzlich anders aussehen und die Chancen oft in deutlich düsteren Farben gemalt werden müßten³. Andererseits ist bekannt, daß sich viele Prozesse gerade im zusammenwachsenden Europa parallel entwickeln: von der Globalisierung der Wirtschaft bis zur

¹ Trube 1997, S. 45.

² Van Dieren 1997, S. 2.

³ Vgl. die Dokumente zur Habitat II-Konferenz 1996 in Istanbul, vor allem United Nations Centre for Human Settlements.

Massenarbeitslosigkeit. So betrifft dieser Vortrag sicher auch viele europäische und nicht allein die deutschen Städte⁴.

Auch diese sind allerdings in Lage, Trends und Chancen oft sehr unterschiedlich: Dominant ist heute und bleibt noch für viele Jahre der Unterschied zwischen West und Ost, alten und neuen Bundesländern. Tradition haben Unterscheidungen nach der Stadtgröße, zwischen armen und reichen Städten, Solitärstädten und solchen in polyzentralen Verdichtungsräumen. Je nach Fragestellung sind solche Differenzierungen im Einzelfall zu beachten.

- Perspektiven, Trends und Chancen fordern Aussagen über die Zukunft, die mit oft erheblichen Unsicherheiten behaftet sind. Da wir uns in einer Phase rascher Veränderungen und simultaner Umbrüche in Technik, Wirtschaft und Gesellschaft befinden, sind die Methoden der traditionellen quantitativen Trendextrapolationen oft weitgehend unbrauchbar. Zu Recht treten qualitative Verfahren stärker nach vorn oder werden explizit alternative Szenarien entwickelt. Meinem Vortrag wurden rückwärts in die Vergangenheit und vorwärts in die Zukunft Zeithorizonte von etwa zehn bis 15 Jahren zugrunde gelegt.
- Nach diesen raum-zeitlichen Konkretisierungen nun zum „Was“, denn **alle** Perspektiven und Trends werden auch die optimistischsten Zuhörer nicht erwarten können. Es gilt schon im Großen, erst recht im Kleinen, mutig unvollständig zu sein.

Zum paradigmatischen Leitwert des letzten Jahrzehnts hat sich seit dem Brundtland-Bericht von 1987 der Begriff der „Sustainability“ entwickelt, der – mehr schlecht als recht – im Deutschen meist mit „Nachhaltigkeit“ oder „Zukunftsfähigkeit“ übersetzt wird: Weil die Mißachtung ökologischer, ökonomischer oder sozialer Rahmenbedingungen je für sich die Nachhaltigkeit gefährden kann, müssen stets alle diese drei Dimensionen Beachtung finden. Das entspricht übrigens der alten Forderung nach einer umfassenden Analyse bzw. einer umfassenden politischen Konzeption. Doch werden im folgenden Trends nur aus zwei der drei Bereiche ausführlicher angesprochen werden: die aus Wirtschaft und Gesellschaft.

Zudem ist Nachhaltigkeit normativ mit Verteilungspostulaten verknüpft, Vorstellungen von einer fairen interregionalen Verteilung, zumindest Chancengleichheit – global also zwischen Industrie- und Entwicklungsländern, lokal z.B. zwischen Stadt und Umland –, sowie Vorstellungen von einer fairen intertemporalen Verteilung, damit nicht eine Generation auf Kosten der folgenden lebt. Daher ist eine längerfristige Perspektive zwingend, da sonst oft kurzfristige Vorteile mit langfristigen Nachteilen erkauft würden und die entsprechenden Lösungen eben nicht zukunftsfähig wären. Auch diese Verteilungsaspekte können nicht im einzelnen inhaltlich aufgeführt werden.

Wirtschaftliche Trends und ihre Konsequenzen für die Städte

Die Wirtschaft ist und bleibt die wichtigste Determinante auch der Stadtentwicklung. Die Wirtschaft befindet sich weltweit im Umbruch. Viele Ursachen spielen zusammen und verzahnen sich in Prozessen mit oft wechselseitiger Verstärkung. Wenigstens vier Tendenzen müssen in aller Kürze hier angesprochen werden:

■ Globalisierung

Die marktgetriebene einzelwirtschaftliche Reorganisation von Produktion und Absatz zielt ab auf stärkere Kundenorientierung, kleinere Losgrößen, sinkende Fertigungstiefe und innerbetriebliche Dezentralisierung. Sie trifft sich z. Zt. mit einer wirtschaftspolitischen Phase weltweiter Deregulierung und mit einer wachsenden Internationalisierung, die durch sinkende Transportkosten, genereller: Transaktionskosten, und durch weltumspannende Telekommunikationsinfrastrukturen ermöglicht wird. Diese Internationalisierung betrifft die Beschaffung von Geld, Rohstoffen, Arbeitskräften, Sachkapital und Wissen, die Produktion und Investition sowie den Absatz von Gütern und Dienstleistungen.

Arbeitsteilung und Abhängigkeit, Konkurrenz und Kooperation rund um den Globus nehmen zu. Besonders charakteristisch sind internationale Wertschöpfungsketten transnationaler Konzerne oder Netzwerke, bei denen z.B. Forschung und Entwicklung, Produktion und Absatz in drei verschiedenen Staaten liegen und – etwa über die Wahl der Verrechnungspreise – eine globale Steuerminimierung durch die Unternehmen erfolgt, so daß „eine für einen ausgebauten Sozialstaat adäquate Besteuerung praktisch nicht mehr durchzusetzen (ist)“⁵. Wir sind schon sehr weit auf dem Weg von der Volkswirtschaft zur Weltwirtschaft. In ausgewählten Bereichen gibt es zudem Ansätze zu einer „nördlichen“ Weltgesellschaft, weil ja die Internationalisierung via Dienstreise und Massentourismus, Internet und Medienangebot noch sehr viel weiter reicht.

■ Tertiärisierung

In dieser wachsenden Weltwirtschaft gewinnen die Dienstleistungen an Gewicht (als Anteil an der Wertschöpfung und an der Beschäftigung), ganz besonders in den wirtschaftlich führenden Staaten, die man trotz der fortgeschrittenen Substitution menschlicher Arbeitskraft durch Maschinen immer weniger Industriestaaten nennen kann. Das Drei-Sektoren-Modell von Fourastié⁶ weist immer noch grob in die richtige Richtung, vor allem, wenn man – in funktionaler Betrachtung – das Wachstum der Dienstleistungen im gewerblichen Sektor berücksichtigt. Dieser sektorale Strukturwandel der Wirtschaft, der in den Städten ausgeprägter ist als in der Gesamtwirtschaft, betrifft in den führenden Staaten – neben den personenbezogenen Dienstleistungen – vor allem das wachsende Gewicht von

⁴ Vgl. Schön 1993.

⁵ Rademacher 1997, S. 2.

⁶ Fourastié 1954.

produktionsorientierten Dienstleistungen (unter anderem Finanzdienstleistungen sowie Informationsverarbeitung und -vermittlung), Knowledge-based industries sowie Kultur und Tourismus.

■ **Konzentration und Dekonzentration**

Die Einschätzungen zur Konzentration sind ambivalent: Einerseits wächst das Gewicht großer transnational tätiger Unternehmen aus der „Triade“ (USA, EU, Japan) in der Weltwirtschaft. Spektakuläre Unternehmensübernahmen und Fusionen sind an der Tagesordnung. Andererseits gliedern Unternehmen Abteilungen aus, ist eine Zunahme der Existenzgründungen feststellbar, sind gerade die kleinen und mittleren Unternehmen besonders relevant für die Rate des technischen Fortschritts und den Arbeitsmarkt.

■ **Leittechnik Computer**

Schließlich wäre dieses Bild nicht vollständig, wenn nicht auf die technologischen Innovationen, vor allem in der Leittechnik, der Computertechnologie und Telematik, hingewiesen würde, die in immer neuen Verknüpfungen (mit dem Maschinenbau, mit der Nachrichtentechnik etc.) den ökonomischen Motor treiben und von ihm getrieben werden: von der Robotisierung der Güterproduktion über die Durchdringung der Büros und Wohnungen mit vernetzten PCs und Telematikanwendungen (Telework, Telebanking, Teleshopping) bis zur Eroberung der Kinderzimmer in Gestalt virtueller pflegebedürftiger japanischer Plastikküchen. Erst der Computer und die Telematik haben auch viele der Beschleunigungen ermöglicht, die als Charakteristikum unserer Zeit zwar anerkannt, aber in ihren Konsequenzen für Raumordnung und Stadtentwicklung noch zu wenig geklärt sind⁷.

Die Konsequenzen dieser weltwirtschaftlichen Megatrends für die Städte sind unübersichtlich und daher strittig, insgesamt aber sicherlich sehr umfangreich und stadtindividuell verschieden, weniger in der Richtung als im Ausmaß.

Ich möchte hier drei Aspekte in den Vordergrund rücken:

- S. Sassen hat die These entwickelt, daß mit der Globalisierung der Wirtschaft auch die Agglomeration von zentralen Funktionen in global cities zunehme⁸. Gemeint sind die Leitungsfunktionen für transnationale Konzerne und die Steuerungsfunktionen, die von den großen Banken und Börsen ausgehen. Wenn diese These auf Dauer stimmt, dann gibt es einen direkten Zusammenhang zwischen einer zunehmenden Globalisierung und der stärkeren Ausprägung und Aufspreizung der Städtehierarchy: international mit den drei unstrittigen global cities New York, London und Tokio an der Spitze, aber eventuell auch national. Dann tritt Größe, etwa: reine Einwohnerzahl, zurück, hat Frankfurt z. Zt. einen höheren Stellenwert als Berlin oder gar München. Wenn dieser Rang seinerseits ein Faktor von Attraktivität ist, sind in einer globalisierten Wirtschaft die Startchancen der Städte ungleicher verteilt als zuvor.

Diese Ausdifferenzierung der Städtehierarchy geschieht in Wechselwirkung zu regionalen Ungleichgewichten. Europaweit ist die legendäre „blaue Banane“ von London nach Mailand bekannt geworden, auf der sich räumliche Zentralität mit Nachfragedichte, großen Städten und innovativer Manpower bündelt. National ist das alte, viel diskutierte Süd-Nord-Gefälle mit der Vereinigung, ohne zu verschwinden, hinter ein weit ausgeprägteres West-Ost-Gefälle zurückgetreten. Die Auseinandersetzung zwischen Polarisationstheoretikern, die ein regionales Auseinanderdriften, und Neoklassikern, die eine Konvergenz als den Marktprozessen eigentümlich behaupten, ist unentschieden, eventuell unentscheidbar. Keine Position hat Geltung für alle Räume und Zeiten, alle Indikatoren und alle Aggregationsebenen erlangen können⁹. Stark beeinflusst von marktexogenen Kräften vor allem aus der weltpolitischen „Großwetterlage“ (früher Imperialismus, heute Welthandelsordnung) verschieben die Prozesse der Konvergenz und Polarisierung, der Investition und Desinvestition die Schwerpunkte ökonomischer Aktivität wie Hochs und Tiefs um den Globus.

- Die großen deutschen Städte haben in den vergangenen Jahren einen relativen Bedeutungsverlust als Standorte des produzierenden Gewerbes hinnehmen müssen. Doch High-Tech-Neugründungen finden beispielsweise überwiegend in den Agglomerationen statt¹⁰, was Jane Jacobs' These „Cities are the powerhouses of economic life“¹¹ tendenziell bestätigt hat. Auch die Veränderungen der Wirtschaftsstruktur zugunsten des tertiären Sektors haben die Rolle der Stadt als Dienstleistungszentrum relativ erhöht. Sie haben dabei das Gewicht einiger alter Standortfaktoren, vor allem der Rohstoffe, für die Zukunft der lokalen Wirtschaft gesenkt. Wenn der Anteil der „footloose industries“ wächst, hat jede Stadt eine Chance. Daraus folgt, daß einige alte Standortfaktoren wieder aufgewertet werden und einige neue Standortfaktoren an Bedeutung gewinnen, die geeignet sein können, diese „footloose industries“ zu attrahieren. Dabei handelt es sich vor allem um drei Typen von Standortfaktoren:

- ▲ **Lage/Erreichbarkeit:** In der globalen Weltwirtschaft, aber auch bei nationalen und regionalen Dienstleistungen wird trotz Telekommunikation die physische Erreichbarkeit von Marktpartnern oder Kooperanten zum zentralen komparativen Vorteil. Sie ist im Knotenpunkt Stadt allein schon durch die Flughäfen und Bahnhöfe des Schienenschnellverkehrs tendenziell größer als irgendwo in der Fläche. Bekanntlich besitzt dieser Standortvorteil aber über den innerstädtischen Verkehrsstau die Tendenz sich aufzuheben. Autobahnahe Stadtrandlagen werden begünstigt, die teilweise nicht nur auf dem Gebiet von Nachbargemeinden, sondern schon von Nachbarländern liegen (Beispiel: Berlin). Verbindungslinien zwischen Städten als Knoten erster

⁷ Vgl. Henckel u. a. 1997.

⁸ S. Sassen, 1992.

⁹ Vgl. u. a. Stahl 1997, S. 55.

¹⁰ Vgl. Nerlinger/Berger 1995.

¹¹ J. Jacobs 1984, S. 109.

Ordnung schaffen im Kreuzungspunkt Knoten zweiter Ordnung. Besonders spannend wird zu beobachten sein, inwieweit sich die neuen Knotenpunkterwartungen etwa in Lille – Euralille (im Dreieck Paris-London-Brüssel) erfüllen werden. In vielen amerikanischen „edge cities“¹² haben diese sich unter anderen Rahmenbedingungen und in kleinerer Dimensionierung erfüllt.

▲ Modernität: In den zukunftssträchtigen Städten müssen die Zukunftssektoren stärker vertreten sein, Wissenschaft und Entertainment, Finanzdienste und Beratungsunternehmen. Und sie müssen permanent neue Nahrung finden durch qualifizierte Arbeitskräfte, durch ideenreiche Existenzgründer.

▲ Lebensqualität: Topleute sind immer knapp. Ihnen und ihren „unruhigen“ Partnerinnen und Partnern muß man ein Wohnumfeld, ein Stadtimago, eine Kulturszene präsentieren, „weiche“ Standortfaktoren¹³, die ihre gehobenen Bedürfnisse gerade in der Freizeit erfüllen. Sie wollen joggen und mitreden können: zumindest über den Abend mit den drei Tenören.

■ Mit der Globalisierung und der zunehmenden Standortunabhängigkeit der Produktion wächst der Wettbewerb der Städte und Regionen, wächst die „Competitiveness“ als Ziel nicht nur der Weltstädte, sondern auch auf niedrigeren, letztlich allen Hierarchieebenen.

Immer größer wird der regionale Suchraum bei den – quantitativ oft unterschätzten¹⁴ – Standortüberlegungen der Unternehmen. War die Relation Inland zu Ausland bei Neugründungen von Industriebetrieben Anfang der 90er Jahre 2:1, so hat sie sich inzwischen auf 1:1 zugunsten des Auslandes verschoben! Die oft unberechtigte Sorge, daß jeder, der da ist, gehen könnte und die oft ebenso unberechtigte Hoffnung, daß jeder, der sucht, auch hierher kommen könnte, verleiten zu einer „ruinösen Konkurrenz“ unter Städten und Regionen und verstärken den „fiscal stress“ auf der lokalen Ebene. „Nur die Konzerne behalten den souveränen Überblick über die Angebote der Kommunen.“¹⁵

Gesellschaftliche Trends und ihre Konsequenzen für die Städte

Die gesellschaftlichen Trends sind weit weniger eindeutig als die ökonomischen und mit diesen oft vielfältig verzahnt.

■ Bevölkerungsentwicklung

Die quantitative Bevölkerungsentwicklung ist durch zwei gegenläufige Trends bestimmt. In der natürlichen Bevölkerungsentwicklung zählen bekanntlich eine niedrige Geburtenziffer, eine Nettoerproduktionsrate weit unter eins und eine weiter wachsende Lebenserwartung zu den Ursachen für eine rückläufige hiesige Bevölkerungszahl und

eine wachsende Überalterung, die zu einer „ergrauten Gesellschaft“ führt. Kein Megatrend wird in der großen Umfrage des BMBF „Delphi II“ so einheitlich bewertet wie die Frage nach der Altersstruktur: Fast 90 Prozent der befragten Experten rechnen damit, daß der Anteil der über 60jährigen an der Gesamtbevölkerung in den Industrieländern demnächst auf Dauer mehr als ein Drittel betragen wird¹⁶.

Bei den Wanderungen gehen alle Prognosen für Deutschland von einer weiterhin hohen Zuwanderung und einem hohen positiven Zuwanderungssaldo aus. Dies gilt im übrigen auch für die EU insgesamt. Derzeit kommt in der EU per saldo rund eine Million Menschen jährlich aus Drittstaaten als legale Zuwanderer, Asylbewerber oder Flüchtlinge hinzu¹⁷. Dabei ist die Heterogenität der Zuwandererstruktur (Aussiedler, Asylbewerber, Bürgerkriegsflüchtlinge, EU-Zuwanderer) beachtlich. Selbst wenn die BfLR-Zahlen¹⁸, die an der Obergrenze der konkurrierenden Schätzungen liegen¹⁹, zu hoch gegriffen sind, ist mit einer erheblichen Erhöhung des Ausländeranteils an der Bevölkerung zu rechnen.

■ Wertewandel

In dieser wachsenden, heterogener werdenden Bevölkerung zeigten sich vor allem in den 70er und 80er Jahren – wie in jeder dynamischen Gesellschaft – deutliche Züge eines Wertewandels, der oft in das Begriffspaar „von den materialistischen zu den postmaterialistischen Zielen“ gefaßt wird²⁰. Solche postmaterialistischen Ziele drangen einerseits auf der Ebene der Sachziele vor (hier wurde beispielsweise auf die Konjunktur umweltpolitischer Ziele verwiesen), andererseits auf der Ebene der Prozeßziele, die die gesellschaftliche Art und Weise der Zielbildung betreffen (und hier wurde etwa die wachsende Nachfrage nach Partizipationschancen betont). Schon an beiden erwähnten Zielfeldern wird klar, daß der wahrgenommene Wertewandel nur Teile der Gesellschaft erfaßt und damit zur Differenzierung und Individualisierung von Positionen beiträgt. Die Gesellschaft bleibt aber nicht völlig unstrukturiert, sondern es kommt zu einer Vermischung von „Lebensstilgruppen“. So ist heute von einer „nivellierten Mittelstandsgesellschaft“ (Schelsky) keine Rede mehr.

■ Arbeitslosigkeit

Bei 4,5 Millionen registrierten Arbeitslosen in Deutschland plus rund drei Millionen verdeckten Arbeitslosen (einschließlich „stiller Reserve“) ist das Thema Arbeitslosigkeit zum zentralen gesellschaftspolitischen Thema geworden. In 25 Jahren hat sich die Arbeitslosigkeit in den OECD-Ländern vervierfacht – trotz erheblichen Wachstums. Auch auf absehbare Zeit wird selbst eine wachsende Wirtschaft

¹² Garreau 1991.

¹³ Grabow u.a. 1995.

¹⁴ Ebd., S. 163.

¹⁵ Mönninger, FAZ 4.6.1992.

¹⁶ BMBF 1997, S. 17.

¹⁷ FAZ, 31.7.1997.

¹⁸ Bucher u.a. 1994: 1991-2010 Zuwanderungssaldo +9,2 Mio., natürlicher Saldo -2,6 Mio., insgesamt +6,6 Mio.

¹⁹ Vgl. Gornig u.a. 1997, S. 99: 1991-2010 Zuwanderungssaldo +3,9 bis 4,4 Mio., natürlicher Saldo -3,1 bis 3,0 Mio., insgesamt +2,2 bis 2,6 Mio.

²⁰ Inglehart 1977.

die Zahlen nicht wesentlich reduzieren können. Fast 75 Prozent der Experten in Delphi II erwarten eine dauerhafte Zunahme der durchschnittlichen Arbeitslosenquote in den meisten entwickelten Industrieländern²¹. Ob damit das „Ende der Arbeitsgesellschaft“ vor der Tür steht oder nur das Normalarbeitsverhältnis an Bedeutung verliert und sich vielfältige Formen von Teilzeitarbeit, Tauscharbeit, Pseudo-Selbständigkeit etc. anlagert, mag noch strittig sein.

Unstrittig scheint das Vordringen von Zügen der „Zwei-Drittel-Gesellschaft“, in der nur noch zwei Drittel der Menschen über ausreichende traditionelle Erwerbseinkünfte verfügen können. Mit der verstärkten Polarisierung in der Einbindung unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen (nach Geschlecht, Alter, Nationalität) in den Arbeitsmarkt greift auch die soziale Polarisierung um sich.

Aus diesen Trends folgt für die Städte:

■ Die regionale Bevölkerungsverteilung wird sich in mehrfacher Hinsicht deutlich verändern. Vor allem die Zuwanderungen, aber auch die nachlassenden Binnenwanderungen²² sind per saldo auf die westdeutschen Verdichtungsräume gerichtet. Diese wachsen alle, während gerade die dünnbesiedelten ostdeutschen ländlichen Räume (vor allem in Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg) durch Bevölkerungsrückgang gekennzeichnet sind. Die großräumigen Disparitäten der Dichte werden also wachsen. Da die Zuwanderung aus dem Ausland seit Mitte der achtziger Jahre zunehmend konkurrierend auf dem Arbeitsmarkt wirkt, kann sie bei bestimmten Arbeitsmarktsegmenten/Qualifikationsgruppen zu Recht Ängste auslösen und fordert von der Kommunalpolitik zusätzliche Integrationsaktivitäten, das heißt Bemühungen zur Sicherung wechselseitiger Toleranz²³. In allen Verdichtungsräumen hält aber der Trend der Einwohner- und Beschäftigungssuburbanisierung mit seinen negativen ökologischen und finanzwirtschaftlichen Folgen an. Er wird jedenfalls nicht durch die partielle Stärkung „innenstadtnaher Lebensstilgruppen“, für die die Yuppies (young urban professionals) ein markantes Beispiel sind, quantitativ überkompensiert.

■ Die gewandelte Altersstruktur und die gewandelte Familienstruktur mit ihrer Ausdifferenzierung verschiedener Haushaltstypen und Lebensformen hat unter anderem zu einem deutlichen Rückgang der durchschnittlichen Haushaltsgröße geführt. Inzwischen sind über ein Drittel der Haushalte 1-Personen-Haushalte. In bestimmten Großstädten hat diese Quote die 50-Prozent-Grenze überschritten²⁴.

Dies hat erhebliche Auswirkungen vor allem auf die Wohnungsnachfrage, bei der z.Zt. sowohl der Wohnungsbedarf

der sogenannten unteren Einkommensgruppen wächst als auch die Nachfrage nach spezifischen „neuen“ Wohnformen (Wohngemeinschaften, betreutes Wohnen etc.). Die neuen Anforderungen rufen nach einer aktiven Wohnungsmarktpolitik, nun aber weitgehend ohne die früheren großen finanzwirtschaftlichen Ressourcen. In den alten und neuen Bundesländern fehlen Wohnungen in strittigem Umfang²⁵, überwiegend für sozial Schwache. „Die Zahl der Wohnungsnotfälle ... hat sich auf hohem Niveau verstetigt, während die Zahl der mietpreis- und belegungsgebundenen Wohnungen rapide abnimmt.“²⁶ Mit dem Rückzug des Bundes aus der Förderung des sozialen Wohnungsbaus tritt eine „Kommunalisierung“ der Wohnungspolitik ein, die die nachfragebedingten Anforderungen verstärkt.

Gesellschaftlicher Wandel betrifft ebenso die Infrastruktur-situation, bei der sich ein relativ starres Angebot der relativ flexiblen Nachfrage weder räumlich noch sachlich hinreichend anpassen kann. (Man denke an den Durchzug der „Altersgruppen-Wellen“ durch das Bildungssystem.) Infrastrukturüberlastung wie -unterauslastung steigern beide die Durchschnittskosten der Infrastrukturleistungen und tragen so zum „fiscal stress“ der Kommunen bei.

1. In den Städten werden die wachsenden Probleme der „Zwei-Drittel-Gesellschaft“ besonders deutlich: Hier konzentriert sich die Armut²⁷. Auch bei uns wächst die Zahl der Haushalte unter der Armutslinie. Hier wird die wachsende Obdachlosigkeit sichtbar, denn Armut und Obdachlosigkeit sind in der Stadt erträglicher.

Das EU-Programm URBAN formuliert: „Die zunehmenden Spannungen innerhalb der europäischen Gesellschaft äußern sich vor allem in einem hohen Grad an sozialer Ausgrenzung in immer mehr Innenstädten und Stadtrandzonen.“²⁸ In den Städten kann soziale Polarisierung, „Disparität“, leichter in räumliche Polarisierung, „Segregation“, umschlagen – Deutschland hat hier im internationalen Vergleich noch eine gute Position! – die zu kumulativen Prozessen der Auseinanderentwicklung führt, für die vor allem Berichte aus den USA warnende Beispiele vermittelten. „Gelingt es nicht, das Gespenst der Arbeitslosigkeit aus den Städten zu verjagen, so werden auch alle anderen Anstrengungen zur Revitalisierung problematischer Stadtteile vergebens sein.“²⁹ Die wachsende Arbeitslosigkeit und Armut belastet die städtischen Sozialkassen (mehr als die im Umland!) und macht die Städte immer unfähiger, diejenige Infrastruktur vorzuhalten oder gar auszubauen, die der gefährdeten so-

²¹ BMBF 1997, S. 17.

²² Binnenwanderung vom Osten in den Westen Deutschlands 1996 nur noch 14.000 per saldo (FAZ, 7.8.1997).

²³ Hof 1997, S. 2.

²⁴ Gatzweiler 1993, S. 176.

²⁵ Das Institut für Städtebau, Wohnungswirtschaft und Bausparwesen schätzt den Fehlbestand auf 1 Mio. Wohnungen, Hausbau-Informationen vom 21.8.1997.

²⁶ Hintzsche 1997, S. 247.

²⁷ Vgl. u. a. Schön 1996, S. 386 ff.

²⁸ Mitteilung an die Mitgliedstaaten zur Festlegung von Leitlinien für die von ihnen zu erstellenden Operationellen Programme im Rahmen einer Gemeinschaftsinitiative für städtische Gebiete (URBAN), Amtsblatt EG Nr. C 180/6 vom 1.7.1994.

²⁹ L.Blatt zit. nach DSSW-Info, Juli 1997, S. 2.

zialen Integration (nicht nur der Ausländer!) dienen könnte: Freizeit- und Sporteinrichtungen, Begegnungszentren und Kulturangebote. Die besorgniserregenden Querverbindungen von zunehmender Desintegration zu politischem Extremismus, Gewaltbereitschaft und Kriminalität sind unstrittig.

Holzschnittartig wurden einige „externe“ große Trends aus Wirtschaft und Gesellschaft auf die deutschen Städte insgesamt bezogen und daraus sechs „interne“ Trends als Konsequenzen abgeleitet:

- Ausdifferenzierung der Städtehierarchie bei strittiger Entwicklung der regionalen Wohlstandsdisparitäten
- Bedeutungsgewinn von Standortfaktoren für „footlose industries“
- Intensivierung des regionalen Wettbewerbs
- wachsende interregionale Disparitäten der Bevölkerungsdichte bei Suburbanisierung
- Strukturwandel der Nachfrage nach Wohnungen und Infrastruktur
- wachsende Armut mit Tendenz zur Konzentration in bestimmten Stadtquartieren

Bezieht man diese Trends auf das Oberthema der heutigen Veranstaltung „Standort Stadt – Die Städte bestimmen die Qualität des Standorts Deutschland“, so ergeben sich vielfältige Fragen, von denen zwei im folgenden aufgegriffen werden.

Stadt und Land, West und Ost

Wie verändern die Trends den Standort Stadt vor allem im Vergleich zum ländlichen Raum? Hier sind erhebliche Unterschiede zwischen ost- und westdeutschen Städten in der Ausprägung der Problemlagen wahrzunehmen³⁰.

- Was die interregionalen Disparitäten der Wirtschaftskraft angeht, sind heute im Osten Deutschlands die meisten städtischen Räume noch generell besser dran als die dünn besiedelten ländlichen Räume³¹, was sich deutlich im unterschiedlichen Migrationsverhalten niederschlägt. Im Westen ist das nicht so eindeutig, zählen doch vor allem einige altindustrialisierte Großstädte (Bremen, Duisburg, Saarbrücken u. a.) zu den besonderen Problemfällen.
- Intraregional sinkt die Arbeitsplatzzentralität der Städte im Westen wie im Osten. Der heutige günstige Vorsprung der Ost- vor den Weststädten, bei denen der Prozeß der Beschäftigungssuburbanisierung schon länger läuft, wird sich allerdings in Zukunft abbauen.³²
- Nur wenn in den Ost-Großstädten auf die schlagartige extreme Deindustrialisierung eine gewisse Reindustrialisierung folgt und der Prozeß der Beschäftigungssuburbanisierung sehr langsam abläuft, kann unter realistischen Annahmen verhindert werden, daß ihre prekäre ökonomische

Situation sich für alle dramatisch zuspitzt. Ihr Problem ist primär ein ökonomisches.

- Im Westen besteht die Gefahr, daß vor allem die Ausdifferenzierung der Städtehierarchie die großen Städte am Ende der ökonomischen Skala vor erhebliche Belastungen stellen wird. Wenn dort zur wachsenden Armut erhebliche auf Großstadtreionen orientierte internationale Wanderungen hinzukommen und in ihrer regionalen Verteilung keine Rücksicht auf den relativen Wohlstand und die relative Arbeitslosigkeit nehmen, dann ist dort eine Kumulation von Konfliktpotential vorhanden, das die städtische Integrationskraft überfordern kann. Ihr Problem ist primär ein soziales.

Chancen für den Standort Stadt

Welche Chancen sind in den Trends und ihrem Umfeld angelegt, die – klug genutzt – über eine Aufwertung des Standorts Stadt zu einer Aufwertung des Standorts Deutschland beitragen können?

Vorweg ist dreierlei klarzustellen:

Erstens: Die Globalisierung bewirkt eine grundsätzliche Neubewertung des Verhältnisses von Politik und Wirtschaft. Jede regulative oder steuerliche Belastung der Wirtschaft muß vor dem Hintergrund gewachsener transnationaler Mobilität einer spezifischen Prüfung standhalten.

Zweitens: Der Standort Deutschland wird durch viele gesamtstaatliche Phänomene und Entscheidungen vom Bildungsniveau über die politische Kultur der Tarifauseinandersetzungen bis zum Steuersystem maßgeblich geprägt. Nur wenn dieser nationale Rahmen weiterhin „stimmt“, das heißt in der Weltwirtschaft konkurrenzfähig bleibt, kann die einzelne Stadt erfolgreich Standortaufwertung betreiben. Überspitzt formuliert bleibt es für sie günstiger, in einer wachsenden Gesamtökonomie hinten die am langsamsten wachsende Stadt zu sein als in einer schrumpfenden Gesamtökonomie vorn die am langsamsten schrumpfende.

Drittens: Der direkte Einfluß der Kommunen auf die weltweiten oder nur nationalen Trends geht gegen Null, und selbst die wichtigsten politischen Entscheidungen auf supranationaler oder nationaler Ebene sind von den Städten kaum zu beeinflussen. Daher ist den Städten eine ursachenbezogene Problembearbeitung meist nicht möglich. Sie sind gehalten, Anpassungspolitik zu betreiben.

Es erscheint nun nicht sinnvoll, im Rahmen eines solchen Vortrags die Handlungspotentiale der Städte in ihren zentralen **materiellen** Politikbereichen zu skizzieren³³, von der Wirtschaftsförderung bis zur Sozialpolitik, vom Umweltschutz bis zur Kulturpolitik. Hier werden vielmehr stattdessen „quer“ zu diesen Politikfeldern liegende **prozedurale** Handlungsansätze herausgearbeitet, deren Beachtung politikstilprägend für erfolgreiche Städte der Zukunft sein dürfte.

³⁰ Ähnlich Stiens 1993.

³¹ Genosko 1996, S. 131 ff.

³² Schmidt 1997, DIW 1997.

³³ Vgl. dazu in Auswahl Henckel u. a. 1997.

Grundlage dazu ist ein einfaches gedankliches Modell kommunalen Handelns: Kommunale Probleme, deren Abbau Gegenstand kommunalpolitischen Handelns ist, entstehen durch die Konfrontation von Anforderungen und „Möglichkeiten“. In den Anforderungen spiegeln sich nicht nur die objektiven, durch die Trends bestimmten Lebenslagen, nicht nur deren Normierung durch staatliche Gesetze, sondern auch deren Wahrnehmung und Bewertung durch die Stadtbürger. Zwei solche mentalen Zusammenhänge führen dazu, daß diese Anforderungen tendenziell wachsen:

- Mit der Allgegenwart medial vermittelter Informationen aus allen Weltgegenden wächst die Kenntnis von dem, was einem (noch) fehlt. Man will es haben und fordert es von Staat und Stadt. Nicht nur in der Dritten Welt, auch bei uns bleiben die „rising expectations“ eine Triebfeder der Problemverstärkung.
- Mit der Gewöhnung an steigenden Lebensstandard wachsen die Forderungen nach weiterem Wachstum und nach der Berücksichtigung individueller Lebenslagen, wenigstens: nach Vermeidung von Einschränkungen. Solche Werte machen Kommunalpolitik, die erfolgreich im Auge der Wähler und Nutzer von Einrichtungen ist, immer schwieriger.

Politische Problemreduktion läßt sich in der Regel kaum durch gezielte Reduktion der Anforderungen, sondern nur durch Erweiterung der Möglichkeiten betreiben, die man in drei Bereiche einteilen kann:

- Der **Handlungsraum** der kommunalen Politik wird vor allem durch das Recht vorgezeichnet. Er hat sich in den vergangenen Jahrzehnten verringert durch staatliche Normierungen, weniger eine quantitativ meßbare „Normenflut“ als den wachsenden Detaillierungsgrad der Normen oder die Fülle der Standards, die ja auch dann normierend wirken, wenn sie nicht im Gewande des Rechtssatzes daherstolzieren, sondern sich nur als Auflage bei Zweckzuweisungen einschleichen.
- Die **Handlungskraft** der kommunalen Politik, die bestimmt, inwieweit politische Ziele im Handlungsraum faktisch erreicht werden können, ist abhängig von den verfügbaren Ressourcen, allen voran dem Geld. Öffentliches Geld ist immer knapp, aber die Knappheit war in den letzten 25 Jahren nie so drückend wie heute. Wenn in diesem Zeitraum die Klage über eine kommunale Finanzkrise in Deutschland Berechtigung hatte, dann seit 1992, weil dynamische Anforderungen mit einer schwachen Wirtschafts- und Finanzentwicklung zusammenfielen. An dieser Finanzkrise sind die offenen und verdeckten Aufgabenübertragungen und -ausweitungen durch den Bund, denen keine zusätzlichen Finanzströme parallelliefen, mitbeteiligt. Breite Vermögensaktivierung, nicht simpler Verkauf von Boden und Betrieben, ist die kreative Antwort vieler Kommunen, aber diese reicht quantitativ oft nicht einmal zur Begrenzung der Verschlechterung der finanzwirtschaftlichen Nettoposition.

- Die dritte Möglichkeit ist die Steigerung der **Handlungseffizienz** der kommunalen Politik, die durch das verfügbare Wissen, die Motivation des Personals oder die Organisation der Abläufe bestimmt ist. Hier sind die Kommunen seit 1990 vorrangig den Weg der Verwaltungsreform als Organisationsreform gegangen, Personalentwicklungsstrategien hinken deutlich hinterher, explizite Wissenserweiterungsstrategien zeichnen sich kaum ab. Im Rahmen dieser Organisationsreform im weiteren Sinne sind mit drei Teilprozessen besondere Chancen verbunden:

- ▲ Erstmals seit dem Zweiten Weltkrieg gibt es in der BRD eine breite Verwaltungsreformbewegung, die nicht am äußeren Gehäuse (wie die Gebietsreform) ansetzt, sondern ins Zentrum des Verwaltungshandeln zielt. Kommunale **Verwaltungsmodernisierung** war ein Vorstoß der Praxis, angeführt von der KGSt, zu der die Wissenschaft erst allmählich aufschließt. Das allenthalben zugrundegelegte „Neue Steuerungsmodell“ zeichnet sich unter anderem durch folgende Stärken aus:

- Anschluß an internationale Erfahrungen und Debatten (New Public Management),
- integrale Sichtweise,
- Anreize für alle Beteiligten.

Mit seiner Forderung nach mehr Kundenorientierung, mehr Dezentralisierung, mehr ökonomischer Effizienz greift dieses Modell oft geäußerte Aspekte der Bürokratie- und Staatskritik zu Recht und im Zusammenhang auf und findet darauf jedenfalls auf konzeptioneller Ebene schlüssige Antworten. Im Neuen Steuerungsmodell ist jedenfalls die erste von drei wichtigen eigenständigen Handlungsmöglichkeiten der Stadt zu sehen.

- ▲ Die Handlungseffizienz der Kommunen kann außerdem nachdrücklich durch eine Intensivierung der **regionalen Kooperation** gestärkt werden. Zu viel vernünftiges Handeln wird heute noch durch folgende Reibflächen behindert:

- den falschen territorialen Zuschnitt der Aufgabenerfüllung,
- Egoismen und Eifersüchteleien zwischen benachbarten Gemeinden, vor allem zwischen Kernstadt und Umland,
- Unklarheiten und Konflikte auf der regionalen Handlungsebene zwischen Gemeinde und Land.

Im Mittelpunkt der meisten Auseinandersetzungen stehen vertikal die kommunale Planungshoheit und horizontal die faire Kosten-Nutzen-Verteilung. In verschiedenen Regionen sind unterschiedliche Lösungen in Erprobung. Neben den älteren Stadt-Umland-Verbänden hat sich zuletzt mit der Region Stuttgart 1994 eine neue direkt legitimierte Organisationsform etabliert. Zur Zeit wird im Raum Hannover, der seit 1972 den Kommunalverband bzw. Großraumverband – mit variierendem Aufgabenzuschnitt – kennt, besonders

intensiv über eine erneute Reorganisation zwischen Stadt, Landkreis und Verband nachgedacht und verhandelt.

Globalisierung und außenorientierte Marketingkonzepte sind wesentliche neue Triebfedern der Regionalisierung kommunaler Handlungspotentiale. Ob freiwillige regionale Zusammenarbeit, auch in Städtenetzen, ausreicht oder – bei politischer Stagnation – das Land fördernd oder zwingend Nachhilfe leisten sollte, ist ebenso strittig wie die Frage, inwieweit nicht eine begleitende Reform auch der Struktur der Landesverwaltungen erforderlich ist. Mit „strategischer Regionsbildung“³⁴ wird im Wettbewerb der Regionen jedenfalls ein wichtiger Erfolgsfaktor deutlich. Dabei ist die knappste Ressource hier nicht das Know-how, wie man die Regionsbildung fördern kann, sondern der politische Wille, es zu tun, besteht doch stets in der Kooperation nicht nur ein prinzipieller Autonomieverzicht, sondern auch das Risiko ungleicher Kosten-Nutzen-Relationen der Partner. Doch: „Die Stadt der Zukunft in Europa ist die Stadtregion“.³⁵ Dies schließt im übrigen nicht aus, daß gleichzeitig für teilstädtische Räume, vor allem Krisenquartiere, in denen sich Arbeitslosigkeit, Armut und oft auch Kriminalität kumulieren, neue Formen des Quartiersmanagements und integrierter Förderung erprobt werden.

- ▲ Schließlich befindet sich die Randzone des öffentlichen Sektors, seine Grenzziehung zum privaten Sektor, seit rund 20 Jahren in intensiver Diskussion der Praktiker, Rechts-, Wirtschafts-, Politik- und Verwaltungswissenschaftler. Die Debatte betrifft einerseits die verschiedenen Formen der **Privatisierung** und zielt darauf ab, den Staat auf seine „Kernaufgaben“ zurückzuführen und diese entweder in altliberaler Tradition in der Nähe des Minimalstaates zu fixieren oder doch wenigstens einem harten Effizienztest zu unterziehen. Ausgehend von einer Zuständigkeitsvermutung zugunsten des Privatsektors wollen viele nur das öffentlich anbieten lassen, was dort effektiver oder effizienter angeboten werden kann (Theorie des Marktversagens u. ä.).

Daneben wird andererseits das Augenmerk darauf gerichtet, weniger die Grenze hin- und herzurücken, als sie aufzuweichen. **Public-Private Partnerships** und Verantwortungsverschränkungen zwischen öffentlichem und privatem Sektor finden aktuell besondere Aufmerksamkeit in Großprojekten der Immobilienwirtschaft und Stadtentwicklung³⁶, bei freizeitorientierten kommerziellen Infrastrukturen oder in alten und neuen Betätigungsfeldern der Stadtwirtschaft (Energie, Entsorgung, Telekommunikation).

Die neuen Partnerschaften betreffen aber nicht nur wirtschaftliche Betätigungen, sondern – mit anderen Partnern! – auch Aktivitäten im sozialen Feld. Stärker angeregt durch Geldknappheit als durch die doch eher akademische Kommunitarismus-Debatte wird im Gesundheitswesen, Sport- und Freizeitbereich, in der Alten-, Jugend- und Ausländerarbeit bis hin zur Stadtteilarbeit und Pflege des öffentlichen Raumes versucht, bürger-schaftlicher Selbsthilfe einen größeren Gestaltungs- aber auch Verantwortungsraum einzuräumen. Solche Aktivitäten können sich teilweise nur schwer von dem Vorwurf befreien, reine fiskalisch bedingte Stadtentlastung zu sein, der „schlichten Ratlosigkeit der Fachleute der Arbeitsmarkt-, Stadtentwicklungs- und Sozialpolitik“³⁷ zu entspringen und deshalb Private als Lückenbüsser zu aktivieren und evtl. zu fördern.

In benachbarten Aufgabenbereichen besteht aber weitgehend Konsens, daß ohne diesen Ansatz, ohne ein „Bürger-Staat-Bündnis für zivile Gesellschaft“³⁸ die Handlungsspielräume der Stadt überhaupt nicht erschlossen werden können:

- Beim Stadtmarketing erweist sich die Kooperation von Stadtverwaltung und -politik, (Einzelhandels-) Betrieben, Vereinen und Verbänden, Kammern als essentielle Voraussetzung für die Erarbeitung konsensstiftender und motivierender Leitbilder und umsetzungsorientierter, auch sektoraler Handlungskonzeptionen.
- Bei den Lokale-Agenda-21-Prozessen, die seit 1995 auch in Deutschland eine große Verbreitung gefunden haben, ist das Zusammenwirken von Stadtverwaltung und -politik, Initiativen, Vereinen und Verbänden, Kirchen und aktiven Bürgerinnen und Bürgern prozedurale Notwendigkeit. Traditionelle Beteiligungsformen vom Typ Forum (Münchener Forum, Stadtforum Berlin, Verkehrsforum Heidelberg) wurden um neue Zusammenarbeitsformen wie Energietische, Zukunfts- und Perspektivenwerkstätten u. ä. ergänzt. Dabei gibt es für die räumliche Horzontalerweiterung, die Nord-Süd-Komponente dieser Aktivitäten, bei bestehenden Initiativen noch leichter institutionelle Anknüpfungspunkte als für die zeitliche Horzontalerweiterung, die Berücksichtigung der Belange zukünftiger Generationen.

Diese „Bündnisse“ sind aber keine Selbstverständlichkeit. Gerade in zentralen stadttökologischen Fragen (Zurückdrängung von motorisiertem Individualverkehr oder übermäßigem Flächenverbrauch) ist das Richtige, das heißt Nachhaltige, oft nicht das, was heute mehrheitliche Unterstützung der Bürger fände. Und in manchen Fällen erweisen sich neu eröffnete Wege der Bürgerbeteiligung (z.B. Bürgerentscheide) als Vehikel für kleinteilige Egoismen oder als Quelle neuer politischer Ungleichheit.

³⁴ Mäding 1994.

³⁵ Kunzmann 1997 auf der Hauptversammlung des Deutschen Städtetages, 4.6.1997.

³⁶ Heinz 1993, Heinz/Scholz 1996.

³⁷ Dangschat 1996, S. 46.

³⁸ Beck 1996, S. 146.

Versucht man abschließend, das Gemeinsame an den drei Reformstrategien Verwaltungsmodernisierung, Regionalisierung und öffentlich-privater Kooperation herauszufiltern, bieten sich folgende Merkmale an:

- Abkehr vom Steuermann-Modell der Staatsführung und Stadtführung, von der monokratischen, hierarchischen Leitung;
- Aktivierung von Partnern: Wiederentdeckung des Mitarbeiters, des Nachbarn, des Bürgers als Handlungsobjekt;
- Neuverteilung von Verantwortlichkeit, Rechten und Pflichten;
- Kooperation als durchgängiges Prinzip. Insofern bestätigt sich hier die These von van den Berg/Klink, daß die Abfolge der 70er, 80er und 90er Jahre durch eine spezifische Abfolge des dominanten Steuerungsprinzips gekennzeichnet werden könne, nämlich control – competition – cooperation³⁹.

Verwaltungsmodernisierung, Regionalisierung und Kooperation von öffentlichem und privatem Sektor sind hoffnungsvolle Ansätze für eine Steigerung kommunaler Handlungseffizienz und damit eine Möglichkeit lebendiger Stadtpolitik auch in der Zukunft. Ein genereller Pessimismus, was den Standort Stadt betrifft, ist nicht angezeigt. Negativ formuliert: Städte, die hier nicht aktiv werden, mögen überleben, sie verschenken aber Handlungspotentiale für eine nachhaltigere, ökonomisch, sozial und ökologisch ausbalancierte Entwicklung.

Schlußüberlegungen

Bezieht man das verbal ja unstrittige Programm Nachhaltigkeit auf die Situation in den Stadtverwaltungen, dann muß man abschließend allerdings konstatieren, daß einige Kräfte dafür zur Zeit eher schwinden.

- Wie der Name schon verrät, hat Nachhaltigkeit mit den langfristigen Konsequenzen unseres Handelns zu tun. Deren Kenntnis fällt nicht vom Himmel in unser Bewußtsein. Der langsame, immer neu ansetzende Aufbau solcher Kenntnisse setzt kontinuierliche wissenschaftliche, daß heißt statistische, analytische und konzeptionelle Arbeit voraus, nicht nur zentral in Instituten wie dem Deutschen Institut für Urbanistik, auch dezentral vor Ort. Doch Finanzknappheit, Interessenstrukturen und das muntere Wehen des Zeitgeistes weisen heute eher in entgegengesetzte Richtung. Kennzeichen sind der Abbau stadstatistischer Arbeit, die Verknappung der Mittel für Stadtforschung⁴⁰, aber auch die Ablösung von kommunaler Entwicklungsplanung zugunsten von unkoordiniertem und kurzatmigem Projektmanagement. Oben wurde schon auf das bedauerliche Fehlen von expliziten Wissenserweiterungsstrategien hingewiesen.

³⁹ Van den Berg/ van Klink 1992, S. 9.

⁴⁰ So zeigt z.B. eine Übersicht über die Stadtforschungsprojekte deutscher Großstädte im Vergleich 1993/1995, daß deren Zahl, obwohl die Zahl der beteiligten Städte gewachsen war (von 54 auf 59), um fast 30 Prozent gefallen ist (von 257 auf 185), vgl. Verband Deutscher Städtestatistiker 1997.

- Nachhaltigkeit erfordert eine simultane Beachtung von ökologischen, ökonomischen und sozialen Themen und Nebenwirkungen unseres Handelns. Die Verwaltungsmodernisierung in der konzeptionellen Gestalt des „Neuen Steuerungsmodells“ birgt – neben vielen positiven Aspekten – leider die Gefahr in sich, daß sich das schon an der traditionellen Bürokratie gerügte „Kästchen-Denken“ unter dem Regime der dezentralen Ressourcenverantwortung eher noch verstärkt. Wird ein Amt allein daran gemessen, wie es mit seinem knappen Geld seine – vereinbarten – Ziele erreicht, kann es sich kaum noch leisten, nach rechts und links zu schauen und die externen Effekte seines Tuns zu berücksichtigen. Dies gilt vor allem für die sozialen und ökologischen Neben- und Folgewirkungen wirtschaftlichen Handelns.
- Dies führt zum dritten Problem: der Unterschätzung der Ambivalenz, die im Siegeszug des Ökonomischen angelegt ist, gerade im offensichtlichen „Sieg“ der Marktökonomie. Vor diesem Hintergrund wächst die Sorge, daß das Triumphgeschrei über den Untergang der sozialistischen Wirtschaftsführung im Ostblock die leiseren Warnsignale der Wissenschaft, gerade auch der Gesellschaftstheorie, über-tönt:

- ▲ Von Marx bis Schumpeter sind zahlreiche inhärente Gefahren kapitalistischer Selbstentwicklung früh identifiziert worden: vor allem ihre Neigung, die Basis ihres Erfolgs zu unterhöheln.
- ▲ Meadows eher naturwissenschaftlich orientierte „Grenzen des Wachstums“⁴¹ wurden wenig später von Hirsch um „Die sozialen Grenzen des Wachstums“⁴² ergänzt, ohne daß dieses Buch ähnliche Beachtung gefunden hätte.
- ▲ Die Anerkennung der Dominanz der Wirtschaft als Triebkraft der Prozesse rechtfertigt nicht die Universalisierung kapitalistisch-marktwirtschaftlicher Prinzipien, also auch nicht die „Verwirtschaftlichung der kommunalen Entwicklungsplanung“⁴³ oder die „Verbetriebswirtschaftlichung“ der Kommunalverwaltung⁴⁴. Nach Luhmanns Gesellschaftstheorie ist die Durchdringung des Staates mit den Handlungsprinzipien der Privatwirtschaft Aufhebung der Systemdifferenz und damit letztlich Entmodernisierung⁴⁵. Das träfe m.E. auch auf den Verzicht auf die geplante Urbanität der europäischen Stadtradition zugunsten einer ökonomischen Selbstregulierung zu⁴⁶.

„Der Markt-Fundamentalismus, dem (viele, H.M.) huldigen, ist eine Form demokratischen Analphabetentums.“⁴⁷ Dazu

⁴¹ Vgl. Meadows u. a. 1972.

⁴² Vgl. Hirsch 1980.

⁴³ Heinz 1997.

⁴⁴ Mäding 1997.

⁴⁵ Vgl. König 1997.

⁴⁶ Vgl. die Szenarien im Projekt des Forschungsverbundes „Lebensraum Stadt“ 1994.

⁴⁷ Beck 1996, S. 142.

wurde der Staat nicht „erfunden“, daß er dann so handelt wie die, deren Handeln er Rahmen setzen soll, bzw. so wirkt wie der Markt, dessen „Versagen“ er korrigieren soll. Wenn die eine Hälfte der Mitarbeiter einer kommunalen Fach-einheit damit beschäftigt ist, den Kunden innerhalb und außerhalb der Stadtverwaltung Rechnungen zu schreiben für Dienste, die die andere Hälfte erbracht hat, dann hat sich zwar das Marktdenken durchgesetzt, aber auf eine ähnliche Art und Weise, wie wenn der Enkel sich nach dem Stock des Großvaters nur noch bückt, wenn er eine Mark bekommt.

Kommunalpolitik ist heute sicher schwieriger als früher. Rezepte verbieten sich, aber einige Handlungsrichtungen scheinen immerhin ableitbar zu sein:

- Es scheint vernünftig, nach langen Erfahrungen mit dem Spannungsverhältnis Staat – Stadt auf die Globalisierung und den Aufbau überstaatlicher Strukturen in Europa mit dem Aufbau überlokaler, das heißt regionaler Strukturen zu antworten.
- Es scheint vernünftig, auf die zunehmende Turbulenz (das heißt Beschleunigung und Unübersichtlichkeit) nicht mit dem Abbau konzeptioneller Planung als Modus der Problembearbeitung zu reagieren, sondern in dieser Planung mit einem Bonus für flexible, optionenreiche („bunte“) Lösungen bei der Selektion der Maßnahmen zu antworten.
- Es scheint vernünftig, auf die machtvolle evolutorische Selbstbewegung von Technik und Ökonomie im Weltmaßstab („Globalisierung“) auf der kommunalen Ebene mit einer besonderen politischen Verantwortlichkeit für die sozialen Integrationsaufgaben und den ökologischen Stadtbau zu antworten.

Literatur

- Beck, U.*, Kapitalismus ohne Arbeit – über Mythen der Politik, globale Wirtschaft und die Zukunft der Demokratie, in: *Der Spiegel*, 1996, H. 20, S. 140-146.
- Bucher, H., u.a.*, Die BfLR-Bevölkerungsprognose 1991-2010 innerhalb der Raumordnungsprognose 2010, BfLR-Arbeitspapiere 3/1994, Bonn 1994.
- Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie*, Delphi II-Umfrage zur „Entwicklung von Wissenschaft und Technik“, Pressedokumentation, 8.7.1997.
- Dangschat, J.*, Lokale Probleme globaler Herausforderungen in deutschen Städten, in: Schäfers, B./Wewer, G. (Hrsg.), *Die Stadt in Deutschland*, Opladen 1996, S. 31-60.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung*, Ballungsräume Ostdeutschlands als Wachstumspole?, in: *DIW-Wochenbericht* 29/97 vom 17.7.1997, S. 499-507.
- Forschungsverbund Lebensraum Stadt* (Hrsg.), Bd. II Szenarien und Handlungswege, Berlin 1994.
- Fourastié, J.*, Die großen Hoffnungen des zwanzigsten Jahrhunderts, Köln 1954.
- Garreau, J.*, *Edge City – Life on the New Frontier*, New York u.a. 1991.
- Gatzweiler, H.-P.*, Metropolen oder Mittelstädte? Siedlungspolitik für Agglomerationsräume in den 90er Jahren, in: *Raumforschung und Raumordnung*, 1993, H. 4, S. 175-184.
- Genosko, J.*, Regionale Differenzierung der Wirtschaftsstrukturen, in: Strubelt, W., u.a., *Städte und Regionen – Räumliche Folgen des Transformationsprozesses*, Opladen 1996, S. 111-142.
- Gornig, M., u.a.*, Entwicklung von Bevölkerung und Wirtschaft in Deutschland bis zum Jahr 2010. Ergebnisse quantitativer Szenarien, *DIW-Beiträge zur Strukturforschung*, H. 166, Berlin 1997.
- Grabow, B., u.a.*, Weiche Standortfaktoren, *Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik*, Bd. 89, Stuttgart 1995.
- Heinz, W.* (Hrsg.), *Public Private Partnership – ein neuer Weg zur Stadtentwicklung?*, *Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik*, Bd. 87, Stuttgart 1993.
- Heinz, W./Scholz, C.*, *Public Private Partnership im Städtebau: Erfahrungen aus der kommunalen Praxis, acht Fallbeispiele aus nordrheinwestfälischen Städten*, *Difu-Beiträge zur Stadtforschung*, Bd. 23, Berlin 1996.
- Heinz, W.*, *Zur Verwirtschafterlichung der kommunalen Entwicklungsplanung – Public Private Partnership bei der Stadtentwicklung*, Köln 1997 (Ms.).
- Henckel, D., u. a.*, Entscheidungsfelder städtischer Zukunft, *Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik*, Bd. 90, Stuttgart u.a.1997.
- Hintzsche, B.*, Die Bedeutung kommunaler Wohnungsunternehmen für die Kommunen, *Eildienst des Städtetages Nordrhein-Westfalen* vom 9.5.1997, S. 247-253.
- Hirsch, F.*, *Die sozialen Grenzen des Wachstums*, Reinbek 1980.
- Hof, B.*, Internationale Wanderungen als Bestandteil einer langfristig stabilen regionalen Bevölkerungs- und Siedlungsentwicklung – wirtschaftliche Perspektive, Vortrag, Sektion II der

- Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 12./13.6.1997 (Ms.).
- Inglehart, R.*, The Silent Revolution, Princeton 1977.
- Jacobs, J.*, Cities and the Wealth of Nations, New York 1984.
- König, K.*, Drei Welten der Verwaltungsmodernisierung, in: Lüder, K. (Hrsg.), Staat und Verwaltung, Berlin 1997, S. 399-424.
- Mädling, H.*, Strategische Regionsbildung – Erfahrungen und Perspektiven, Vortrag bei der Gründungstagung der Stiftung „Lebens- und Wirtschaftsraum Zug“, Zug 26.11.1994 (Ms.).
- Mädling, H.*, Kommunale Verwaltungsmodernisierung als Reformpolitik: Chancen und Gefahren, Vortrags-Ms. 1997 (im Druck).
- Meadows, D.*, u.a., Die Grenzen des Wachstums, Stuttgart 1972.
- Nerlinger, E./Berger, G.*, Die regionale Verteilung technologieorientierter Unternehmensgründungen, ZEW-Discussion Papers, H. 95/23, Mannheim 1995.
- Rademacher, F.J.*, Globalisierung, nachhaltige Entwicklung und Zukunft der Arbeit, Vortrag vom 3.5.1997, (Ms.).
- Sassen, S.*, The Global City, New York 1992.
- Schmidt, R.*, Zur Veränderung der Raumstruktur von Stadt-Umland-Regionen ausgewählter Oberzentren der neuen Länder, in: Breuste, J. (Hrsg.), Ökologische Aspekte der Suburbanisierung, UFZ-Bericht Nr. 7/1997, S. 21-34.
- Schön, K.-P.*, Struktur und Entwicklung des Städtesystems in Europa, in: Informationen zur Raumentwicklung, 1993, H. 9/10, S. 639-654.
- Schön, K.-P.*, Agglomerationsräume, Metropolen und Metropolregionen Deutschlands im statistischen Vergleich, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), Agglomerationsräume in Deutschland: Ansichten, Einsichten, Aussichten, Hannover 1996, S. 360-401.
- Stahl, K.*, Divergenz und Konvergenz der regionalen Wirtschaftsentwicklung aus der Sicht der Raumwirtschaftstheorie, in: Vosgerau, H.-J. (Hrsg.), Zentrum und Peripherie – zur Entwicklung der Arbeitsteilung in Europa, Berlin 1997, S. 53-72.
- Stiens, G.*, Kommende Veränderungen der städtischen Siedlungsstruktur der Bundesrepublik Deutschland, in: Informationen zur Raumentwicklung, 1993, H. 12, S. 899-919.
- Trube, A.*, Lokale Selbstverwaltung und Sozialpolitik, in: Alternative Kommunalpolitik, 1997, H. 4, S. 45-49.
- United Nations Centre for Human Settlements (Habitat)*, An Urbanizing World: Global Report on Human Settlements, 1996, Oxford u.a. 1996.
- Van den Berg, L./van Klink, H. A.*, Strategic Networks as Weapons in the Competition among European Cities and Regions, Rotterdam 1992 (Ms.).
- Van Dieren, W.*, Strategien zur Umsetzung von Nachhaltigkeit in der Stadt, Vortrag Wien 1997 (Ms.).
- Verband Deutscher Städtestatistiker – Stadtforschungsausschuß* (Hrsg.), Stadtforschungsprojekte deutscher Großstädte, Saarbrücken 1997.

Herausgeber: Deutsches Institut für Urbanistik
 Straße des 17. Juni 112, D-10623 Berlin
 Telefon: 030/39001-0, Telefax: 030/39001-100
 E-Mail: difu@difu.de, Internet: <http://www.difu.de>

Abteilung Köln: Lindenstraße 11, 50958 Köln
 Telefon: 0221/3771-144, Telefax: 0221/3771-146

Redaktion: Erika Huber, Sybille Wenke-Thiem (v.i.S.d.P.)
 DTP: Eva Hernández, Rolando A. Laube

Die „Aktuelle Information“ ist für den Nach- und Abdruck in der (Fach-)Presse ausdrücklich freigegeben, wenn das Deutsche Institut für Urbanistik als Quelle genannt wird. Nach Abdruck oder Rezension bitten wir Sie freundlich um Übersendung eines Belegexemplars mit Angaben über Erscheinungsort und -datum. Bitte senden Sie Belegexemplare an die Difu-Pressestelle, Postfach 12 62 24, 10593 Berlin, Telefon: (030)39001-208/-209, Telefax: (030)39001-130, E-Mail: pressestelle@difu.de