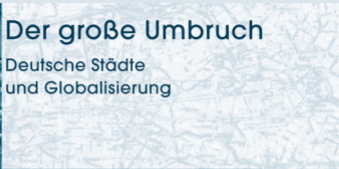


Werner Heinz



# Der große Umbruch

Deutsche Städte  
und Globalisierung



oifu



Edition Difu  
Stadt  
Forschung  
Praxis

Werner Heinz

# Der große Umbruch

**Deutsche Städte und Globalisierung**

---

Edition Difu – Stadt Forschung Praxis

Bd. 6

Deutsches Institut für Urbanistik GmbH



# Impressum

**Autor:**

Dr. phil. Dipl.-Ing. Werner Heinz

**Redaktion:**

Klaus-Dieter Beißwenger

**Recherchen:** Vera Lorke, Kamilla Vuong, Jessica Le Bris, Christoph Hagen, Benjamin Klein

**Textverarbeitung und Layout:**

Marlen Petukat, Kamilla Vuong, Inga Heermann

**Umschlaggestaltung:**

Elke Postler, Berlin

**Umschlagfoto:**

Wolf-Christian Strauss

**Druck und Bindung:**

Mercedes-Druck, Berlin

Dieser Band ist auf Papier mit dem Umweltzertifikat PEFC gedruckt.

ISBN: 978-3-88118-456-4 • ISSN: 1863-7949

© Deutsches Institut für Urbanistik GmbH 2008

---

**Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek**

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind unter [www.d-nb.de](http://www.d-nb.de) abrufbar.

---

Deutsches Institut für Urbanistik GmbH  
Postfach 12 03 21, 10593 Berlin  
Straße des 17. Juni 112, 10623 Berlin

Telefon: (030) 3 90 01-0  
E-Mail: [difu@difu.de](mailto:difu@difu.de)  
Internet: [www.difu.de](http://www.difu.de)

# Inhalt

<b>Geleitwort</b> .....	11
<b>Vorwort des Autors</b> .....	13
<b>Zusammenfassung</b> .....	15
<b>Summary</b> .....	27
<b>Einleitung und Untersuchungsansatz</b> .....	39
<b>I. Der aktuelle Globalisierungsprozess – Vordringen neoliberaler Prinzipien</b> .....	45
<b>1. Der globale Handlungsrahmen</b> .....	45
1.1 Zum Phänomen der Globalisierung .....	45
1.2 Maßgebliche Triebkräfte des aktuellen Globalisierungsprozesses.....	47
1.3 Strukturelle Konsequenzen .....	52
1.4 Zunahme groß- und kleinräumiger Disparitäten .....	61
<b>2. Europäische Union – Promotor des globalen Marktradikalismus?</b> .....	67
2.1 Neoliberal geprägte Modernisierung und ihre Konsequenzen .....	67
2.2 Auswirkungen der EU auf die kommunale Ebene .....	70
<b>3. Deutschland – Auf dem Weg zum nationalen Wettbewerbsstaat?</b> .....	73
3.1 Die „Standort Deutschland“-Debatte .....	73
3.2 Umbau des „Modells Deutschland“, veränderte politische Schwerpunktsetzungen .....	74
3.2.1 Transformation des Sozialstaats: Vom Wohlfahrtsstaat zum aktivierenden Staat.....	76
3.2.2 Privatisierung öffentlicher Einrichtungen und Leistungen .....	77

3.2.3	Reformen der Unternehmenssteuern .....	79
3.3	Föderalismusreform – Vom Kooperations- zum Konkurrenzföderalismus? ..	80
3.4	Das Ende der Deutschland AG? .....	82
<b>II.</b>	<b>Transformation der zentralen Rahmenbedingungen städtischer</b>	
	<b>Entwicklung – Konsequenzen für die kommunale Ebene .....</b>	<b>85</b>
<b>1.</b>	<b>Tiefgreifender Strukturwandel der Wirtschaft .....</b>	<b>87</b>
1.1	Sektoraler Strukturwandel .....	87
1.2	Steigender Export von Industrieprodukten .....	90
1.3	Internationalisierung der Produktionsstrukturen .....	91
1.4	Wandel der Unternehmensstrukturen: „mergers and acquisitions“ .....	93
1.5	Veränderte Formen der Unternehmensfinanzierung, Wandel der Unternehmensziele .....	95
1.6	Internationale Finanzinvestoren: Private-Equity-Unternehmen und Hedge Fonds .....	97
1.7	Familienunternehmen und KMU – Hoffnungsträger oder Auslaufmodell? ..	99
1.8	Bilanz: „Klimawandel“ in der Wirtschaft.....	102
<b>2.</b>	<b>Transformation des Arbeitsmarktes.....</b>	<b>105</b>
2.1	Sukzessive Veränderung arbeitsmarktrelevanter Politiken.....	105
2.2	Quantitative Veränderungen: Massiver Anstieg der Arbeitslosenzahlen bei gleichzeitig stabiler Erwerbsquote .....	107
2.2.1	Maßgebliche Ursachen steigender Arbeitslosenzahlen.....	107
2.2.2	Auswirkungen auf die kommunale Ebene .....	109
2.2.3	Hauptbetroffene der Arbeitslosigkeit .....	111
2.2.4	Gleichzeitigkeit von hohen Arbeitslosenzahlen und stabiler Erwerbsquote .....	113
2.3	Qualitative Veränderungen: Erosion des Normalarbeitsverhältnisses.....	115
2.3.1	Teilzeitbeschäftigung.....	116
2.3.2	Zeit- bzw. Leiharbeit .....	116

2.3.3	Geringfügige Beschäftigungsverhältnisse: Minijobs.....	118
2.3.4	Existenzgründungen und ICH-AGs.....	119
2.4	Der Arbeitskraftunternehmer: Herausbildung eines neuen Arbeitnehmertypus.....	120
2.5	Einkommenspolarisierung und Prekarisierung.....	121
2.6	Bilanz: „Klimawandel“ auf dem Arbeitsmarkt.....	123
<b>3.</b>	<b>Demographischer Wandel</b> .....	<b>125</b>
3.1	Rückläufige Geburtenzahlen.....	126
3.2	Pluralisierung der Lebensformen.....	128
3.3	Aktueller Bevölkerungsstand.....	128
3.4	Bevölkerungsprognosen.....	130
3.5	Künftige Altersschichtung.....	132
3.6	Migration und Internationalisierung der Bevölkerung.....	134
3.6.1	Altersschichtung und Ausbildung.....	137
3.6.2	Groß- und kleinräumige Konzentration.....	138
3.7	Bilanz: Bevölkerungs- und Gesellschaftsentwicklung und das Primat der Ökonomie.....	140
<b>4.</b>	<b>Soziale Spaltung und Desintegration</b> .....	<b>142</b>
4.1	Die neue Qualität von Armut.....	142
4.2	Armut in der öffentlichen Wahrnehmung: Von der Zwei-Drittel- Gesellschaft zur Unterschichten-Debatte.....	143
4.3	Steigendes Armutsrisiko und die davon maßgeblich Betroffenen.....	145
4.4	Reform der Arbeitsmarktpolitik („Hartz IV“) – Ein weiterer Armutsfaktor?..	147
4.5	Armut und soziale Desintegration.....	149
4.6	Groß- und kleinräumige Polarisierung.....	151
4.7	Bilanz: Wandel des sozialen Klimas.....	152
<b>5.</b>	<b>Räumliche Entwicklung: Groß- und kleinräumige Disparitäten</b> .....	<b>154</b>
5.1	Räumliche Entwicklungsleitlinie „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“.....	154

5.2	Strukturwandel in Westdeutschland: Räumliches Süd-Nord-Gefälle.....	155
5.3	Strukturbruch in Ostdeutschland: Das neue West-Ost-Gefälle .....	156
5.4	Zur aktuellen Situation: Gleichzeitigkeit groß- und kleinräumiger Strukturunterschiede .....	157
5.5	Polarisierungstendenzen innerhalb von Stadtregionen und Städten .....	159
5.6	Zur künftigen räumlichen Entwicklung – Die Sicht der Gesprächspartner..	162
5.7	Bilanz: Raumstruktureller „Klimawandel“ .....	164
<b>6.</b>	<b>Kommunale Selbstverwaltung unter starkem Veränderungsdruck .....</b>	<b>166</b>
6.1	Das Modell der kommunalen Selbstverwaltung.....	166
6.2	Der Liberalisierungsdruck der EU .....	167
6.3	Kommunale Finanzkrise.....	168
6.4	Verwaltungsmodernisierung – Prinzipien der Wirtschaft halten Einzug .....	170
6.5	Konsequenzen des Veränderungsdrucks: Effektivierung und Privatisierung kommunalen Handelns .....	170
6.6	Bilanz: Sukzessive Erosion der kommunalen Selbstverwaltung? .....	172
<b>III.</b>	<b>Kommunale Strategien – Reaktion auf veränderte Rahmenbedingungen ..</b>	<b>175</b>
<b>1.</b>	<b>Internationalisierung von Kontakten und Beziehungen.....</b>	<b>178</b>
<b>2.</b>	<b>Anpassung an veränderte wirtschaftliche Rahmenbedingungen .....</b>	<b>182</b>
2.1	Tertiärisierung und Anknüpfen an endogene Potenziale .....	182
2.2	Relevanzgewinn des sekundären Sektors – Neo-Industrialisierung auf verändertem Niveau .....	185
2.3	Die aktuelle Situation: Diversifizierte Strukturen haben Vorrang.....	186
2.4	Branchen mit hohen Zukunftserwartungen.....	187
2.4.1	Der Hochtechnologiesektor: Ausgewählte Beispiele aus den Untersuchungsstädten .....	187
2.4.2	Logistik und Tourismus: Expansion von Warenströmen und Besucherzahlen.....	190

<b>3. Wettbewerbsorientierte Angebotspolitiken .....</b>	<b>195</b>
3.1 „Harte“ Standortfaktoren mit Priorität .....	196
3.1.1 Verbesserung der kommunalen Erreichbarkeit .....	196
3.1.2 Flächen für Zukunftstechnologien .....	201
3.2 Breiter werdendes Spektrum relevanter „weicher“ Standortfaktoren .....	202
3.2.1 Steigerung der innerstädtischen Attraktivität .....	203
3.2.2 Imagewirksame „Leuchtturmpolitiken“ .....	204
3.2.3 Rückgriff auf die Vergangenheit .....	209
3.2.4 Messe- und Kongresswesen .....	210
3.2.5 Attraktive Standorte am Wasser .....	211
3.2.6 Wohnen und Bildung – Von der Versorgungsfunktion zur Standortrelevanz .....	213
3.3 Bedeutungsgewinn der kreativen Klasse (Creative Class) .....	217
3.4 Leitbilder zur Standortprofilierung .....	221
<b>4. Bewohnerorientierte Innenpolitiken .....</b>	<b>224</b>
4.1 Individuelle Hilfen .....	226
4.1.1 Subsistenzsicherung .....	226
4.1.2 Beratungs- und Betreuungsangebote .....	227
4.2 Kommunale Arbeitsmarktpolitik .....	229
4.2.1 Zweiter Arbeitsmarkt und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen .....	230
4.2.2 Arbeitsgelegenheiten („Ein-Euro-Jobs“) .....	230
4.2.3 Kombilöhne .....	232
4.2.4 „Dritter“ Arbeitsmarkt – Aktuelle „Modellprojekte“ .....	232
4.2.5 Qualifizierung benachteiligter Jugendlicher .....	234
4.3 Bildungsangebote .....	234
4.3.1 Das deutsche Bildungssystem im internationalen Vergleich .....	235
4.3.2 Reformvorschläge und kommunale Reaktionen .....	236
4.4 Migrations- und Integrationspolitiken .....	241
4.5 Sozialräumliche Integration – Das Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“ .....	247
4.6 Demographischer Wandel und veränderte Bedarfe .....	252

<b>5.</b>	<b>Privatisierung kommunaler Leistungen und Einrichtungen – Einflussgewinn internationaler Finanzinvestoren</b> .....	257
5.1	Binnenmodernisierung und Verbetriebswirtschaftlichung .....	258
5.2	Materielle Privatisierung – Öffnung kommunaler Einrichtungen und Leistungen für den Privatsektor .....	259
5.2.1	Public Private Partnerships (PPP) – Funktionale Privatisierung.....	260
5.2.2	Cross Border Leasing – Grenzüberschreitende Organisationsprivatisierung .....	263
5.2.3	Teilweise oder vollständige Eigentumsübertragung .....	264
5.2.4	Einbeziehung privater Mittel – Verwaltungssponsoring .....	270
5.2.5	Rekommunalisierung .....	271
<b>IV</b>	<b>Bilanz: Wachsendes Missverhältnis zwischen globalen Herausforderungen und kommunalen Aktivitäten</b> .....	273
<b>1.</b>	<b>Veränderte Rahmenbedingungen und Wandel städtischer Strukturen</b> .....	273
<b>2.</b>	<b>Kommunale Strategien und Maßnahmen</b> .....	274
<b>3.</b>	<b>Mismatch – Zunahme ökonomischer, sozialer und räumlicher Spaltungen</b> .....	275
<b>4.</b>	<b>Maßgebliche Ursachen</b> .....	278
4.1	Extern bedingte Restriktionen .....	279
4.2	Defizite kommunaler Handlungsansätze .....	282
<b>V.</b>	<b>Abschließende Forderungen und Empfehlungen</b> .....	285
<b>1.</b>	<b>Die kommunale Ebene</b> .....	286
1.1	Selbstverständnis und Handlungsspielräume .....	287
1.2	Zentrale kommunale Herausforderungen betreffende Fachpolitiken .....	289
1.3	Veränderte Verfahrensansätze .....	292

<b>2. Bund/Länderebene .....</b>	<b>296</b>
2.1 Stärkung von staatlicher und kommunaler Handlungsfähigkeit .....	296
2.2 Ressortspezifische Reformen .....	299
2.3 Vermeidung von Altersarmut – Reform des Rentensystems .....	303
2.4 Veränderter Umgang mit großen Finanzinvestoren.....	304
<b>3. Private Unternehmen und Manager .....</b>	<b>305</b>
3.1 Verändertes Selbstverständnis von Unternehmern und Managern .....	306
3.2 Neuorientierung von Unternehmensstrategien und Einstellungspraktiken..	308
<b>4. Die europäische Ebene .....</b>	<b>309</b>
4.1 Verbesserung der Stellung der Kommunen und Verteidigung der kommunalen Selbstverwaltung.....	310
4.2 Harmonisierung von Sozial- und Steuersystemen in den Mitgliedstaaten...	314
<b>5. Globale Ebene .....</b>	<b>316</b>
5.1 Institutionelle Reformen und Neuerungen.....	317
5.2 Ansätze zur Reduzierung des race to the bottom vieler Entwicklungsländer.....	319
<b>6. Abschließende Bemerkung.....</b>	<b>322</b>
<b>Literatur .....</b>	<b>325</b>
<b>Anhang .....</b>	<b>351</b>
<b>Kommunale Gesprächspartnerinnen und -partner .....</b>	<b>351</b>
<b>Außerkommunale Gesprächspartnerinnen und -partner .....</b>	<b>353</b>



## Geleitwort

Das Phänomen der Globalisierung als komplexer ökonomischer, sozialer und kultureller Entwicklungsprozess wird gleichzeitig als „Hoffnungsträger“ und als „Bedrohung“ eingeschätzt. Chancen werden in wirtschaftlichem Wachstum und wirtschaftlicher Entwicklung, in Verständnis für und Akzeptanz von ethnischem und kulturellem Anders-Sein, in gegenseitiger Befruchtung in Wissenschaft und Forschung gesehen. Kritisiert werden eine Verstärkung der Unterschiede hinsichtlich wirtschaftlicher Entwicklungschancen, eine Vertiefung sozialer Ungleichheiten, eine Überbeanspruchung natürlicher Ressourcen und unkontrollierte Umweltbelastungen.

Die Auswirkungen der Globalisierung manifestieren sich in Städten, Gemeinden und Regionen zum Teil unmittelbar, zum Teil nur mittelbar. Auch in den Städten und Regionen werden gleichermaßen Chancen wie Risiken gesehen. Teils besteht die Hoffnung, die Auswirkungen lokal bzw. regional gestalten zu können; teils werden die Entwicklungen eher „phlegmatisch“ als wenig beeinflussbar und kaum vermeidbar hingenommen. Die jeweils konkreten Ausprägungen der Globalisierung unterliegen globalen, supranationalen und auch nationalen Einflüssen. Sie resultieren aus den überlagerten Wirkungen dieser Ebenen und der verschiedenen supranationalen, nationalstaatlichen, wirtschaftlichen, lokalen und zivilgesellschaftlichen Akteure.

Vor dem Hintergrund der Grundsätzlichkeit und der Allgegenwärtigkeit der verschiedenen Wirkungsaspekte der Globalisierung ist es für die Städte – weltweit, aber vor allem auch in Deutschland – unverzichtbar, sich mit deren Grundlagen, Wirkmechanismen und potenziellen Folgen auseinanderzusetzen. Dazu bedarf es eines komplexen und theoriegestützten Analyseschemas. Hierzu leistet die Arbeit von Werner Heinz einen zentralen Beitrag – in abgewogener Bewältigung des Spagats zwischen der Erfassung der Breite und Vielfalt der Einfluss- wie auch der Auswirkungsbereiche auf der einen Seite und der Formulierung von praxisgeeigneten Handlungsweisen auf der anderen Seite.

Für die einzelnen Städte, Gemeinden und Regionen müssen Hinweise und Empfehlungen notwendigerweise selektiv bleiben, wobei es Werner Heinz gelingt, die Auswahl der Themen und Akteursebenen abgewogen und nachvollziehbar vorzunehmen. Die Empfehlungen beziehen sich somit auf ausgewählte Politikfelder der verschiedenen Akteursebenen, auf Prozesse, Organisationsformen und Zuständigkeiten sowie auf Arbeitsweisen und Methoden.

Die Komplexität des Sachzusammenhangs macht es erforderlich, ein theoretisch fundiertes Schema der Analyse zugrunde zu legen. Dazu wählt Heinz schwerpunktmäßig den Ansatz der Politökonomie, der verschiedene Zugänge eröffnet, gleichzeitig aber dem stringenten Erklärungsstrang des Postfordismus folgt. Dabei bezieht Heinz notwendigerweise Position, nimmt einen Standpunkt ein, der als „pro Stadt“ bzw. „pro Verantwortung/Selbstverantwortung der Städte“ bezeichnet

werden kann. Auf dieser Grundlage werden Handlungsmöglichkeiten und Handlungschancen der Städte gleichermaßen erkennbar wie Veränderungserfordernisse der Rahmenbedingungen für das Handeln der Städte.

Die Arbeit von Werner Heinz ist kein einfaches Lesebuch, sie fordert die Leserinnen und Leser zu Positionen und Reflexionen heraus. Den Städten bietet sie Ansatzpunkte für die Entwicklung von Zielen und Strategien. Für diesen Praxis- und Umsetzungsbezug liefern die vielen Gespräche des Autors mit Verantwortungsträgern aus Politik und Verwaltung, aber auch leitenden Akteuren aus Wirtschaft und Wissenschaft eine zentrale Grundlage. Für ihre Gesprächsbereitschaft im Sinne der Städte und ihrer Handlungsfähigkeiten bedanke ich mich im Namen des Difu bei allen Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern ganz besonders.

Ich bin sicher, dass die Analysen und Darstellungen gleichermaßen zu Beifall wie zu Widerspruch herausfordern. Damit ist ein wesentliches Ziel der durch die institutionelle Förderung ermöglichten Eigenforschung des Difu erreicht: das Deutsche Institut für Urbanistik – auch in seiner neuen rechtlichen Form der GmbH – als Diskussionsanreger und Diskursplattform.

Berlin, im September 2008

**Univ.-Prof. Dr.-Ing. Klaus J. Beckmann**

Wissenschaftlicher Direktor und Institutsleiter

Deutsches Institut für Urbanistik GmbH

## Vorwort

Maßgebliche Auslöser der vorliegenden Studie waren die bereits in den 1980er-Jahren einsetzenden tiefgreifenden Veränderungen kommunaler Strukturen – von Wirtschaft und Arbeitsmarkt über Bevölkerung und räumliches Gefüge bis zu politisch-administrativer Organisation – und das im Kontext dieser Veränderungen immer häufiger genannte Phänomen der Globalisierung. Dieses Phänomen hatte von Anfang an eine schillernde Gestalt: Es diente der Erklärung des allgemeinen strukturellen Wandels, als Herausforderung, die es zu gestalten galt, als Drohbärde zur Durchsetzung spezifischer Partikularinteressen wie auch als Argument zur Entlastung im Falle unzureichender Problemlösungsstrategien. Die der Erklärung dienende Einflussgröße „Globalisierung“ war damit selbst erklärungsbedürftig.

Was aber verbirgt sich hinter dem Phänomen der Globalisierung? Handelt es sich tatsächlich um eine neue oder nur um eine mit einem neuen Begriff versehene Einflussgröße? Welches sind die maßgeblichen Triebkräfte? Welche unmittelbaren und mittelbaren Bezüge bestehen zwischen den sich in den Städten vollziehenden strukturellen Veränderungen und Umbrüchen einerseits und der Globalisierung andererseits? Über welche Gestaltungsmöglichkeiten verfügen Städte und Gemeinden? Reichen diese aus, oder sind Interventionen anderer Akteure erforderlich? Bedarf es einer Neuordnung kommunal relevanter Politiken und Strategien?

Zwischen diesen Fragen und der Publizierung der vorliegenden Studie liegt ein langer Prozess, der ohne die Mitwirkung einer Vielzahl von Akteuren nicht zu realisieren gewesen wäre. Besonderen Dank schulde ich dabei insbesondere mehr als 50 Repräsentanten aus (Kommunal-)Politik, Wissenschaft und Wirtschaft (nähere Angaben finden sich im Anhang) und ihrer Bereitschaft, in zum Teil mehrstündigen Gesprächen zum komplexen Thema „Globalisierung“ und dessen vielfältigen kommunalen Auswirkungen informationsreich Stellung zu nehmen. Diese Gespräche haben immer wieder neue Facetten, Bezüge und Zusammenhänge deutlich werden lassen und Struktur wie Differenzierungsgrad der vorliegenden Arbeit in starkem Maße beeinflusst.

Zu danken habe ich aber auch

- Jessica Le Bris, Christoph Hagen, Benjamin Klein, Vera Lorke und Kamilla Vuong, die mit der Zusammenstellung und Strukturierung eines weit gefächerten Spektrums von Veröffentlichungen und Informationen eine wichtige Arbeitsgrundlage bereitgestellt haben,
- Dr. Stephan Articus, Professor Klaus J. Beckmann, Professor Josef Esser, Christiane Hannemann, Folkert Kiepe und Dr. Markus Söbbeke für die kritische Lektüre von Manuskriptteilen,

- Klaus-Dieter Beißwenger für seine kenntnisreiche redaktionelle Unterstützung sowie
- in besonderem Maße Professor Joachim Hirsch: nicht nur dafür, dass er die gesamte Arbeit gelesen hat, sondern auch für die sich daraus ergebenden Anregungen und Ergänzungsvorschläge.

Ziel der vorliegenden Arbeit war es, die vielfach isolierte Diskussion der Veränderungen und Entwicklungen kommunaler Strukturen in einen gemeinsamen, auch Querbezüge deutlich machenden Zusammenhang zu stellen. Infolge der dabei angesprochenen Vielzahl von Facetten mussten zwangsläufig Lücken offen bleiben.

Ziel der Arbeit war es aber auch, eine möglichst breite Basis für eine kontroverse Diskussion globaler, die Städte betreffender Herausforderungen und der dafür erforderlichen Politiken und Strategien bereitzustellen. Dass die Arbeit dabei bisweilen den Charakter einer „Streitschrift“ erhalten hat, geht allein auf den Autor zurück.

Köln, im September 2008

**Dr. Werner Heinz**

# Zusammenfassung

## 1. Gegenstand der Untersuchung

Seit den frühen 1980er-Jahren sind deutsche Städte und Gemeinden einer Vielzahl tiefgreifender Veränderungen ausgesetzt; diese betrafen und betreffen alle kommunalen Bereiche: Wirtschaft und Arbeitsmarkt, demographische und soziale Strukturen sowie räumliches Gefüge. Der auf Kontinuität, Stabilität und allgemeines Wachstum setzende Orientierungsrahmen der 1960er- und 1970er-Jahre gehörte zunehmend der Vergangenheit an. Städtische und regionale Entwicklung sind damit durch wachsende Gegensätze und Widersprüche, Polarisierungen und Disparitäten gekennzeichnet. Die maßgeblichen Ursachen für diesen weitreichenden Veränderungsprozess wurden zunächst im Strukturwandel der Wirtschaft und dessen Folgen wie Tertiärisierung und Polarisierung des Arbeitsmarktes, in international wirksamen, die Entwicklung der Industriestaaten kennzeichnenden Megatrends oder auch in der in Zyklen verlaufenden Entwicklung kapitalistischer Gesellschaften gesehen. Erst in den frühen 1990er-Jahren setzte mit der Globalisierung ein neues Erklärungsmuster ein. Diese wurde verstanden als Ergebnis technologisch-ökonomischer Sachzwänge, als politisch-ökonomische Strategie zur Überwindung der Strukturkrise des Kapitalismus, aber auch als nicht näher hinterfragte, für die vielfältigsten Zwecke einsetzbare Größe.

Einen raschen Relevanzgewinn erfuhr das Phänomen der Globalisierung auch auf kommunaler Ebene. Dabei ging es weniger um die Analyse des Zusammenhangs zwischen kommunalen Veränderungen und Umbrüchen einerseits und dem aktuellen Globalisierungsprozess andererseits als um Fragen einer Neuorientierung der Kommunalpolitik und ihrer Strategien. Im Kontext der Globalisierung sah sich eine größer werdende Zahl von Städten einem verschärften und zunehmend internationaler werdenden Standortwettbewerb ausgesetzt, auf den es – darin war man sich einig – mit innovativen Konzepten und Maßnahmen im Sinne einer besseren Vermarktung und Positionierung zu reagieren galt. Keine Übereinstimmung gab es bei der Frage, ob es sich bei der aktuellen Form der Globalisierung um einen übergreifenden, alle Bereiche kommunalen Handelns erfassenden Prozess handelt oder um eine – wenn auch maßgebliche – Einflussgröße neben anderen (wie beispielsweise dem Wandel wirtschaftlicher oder demographischer Strukturen).

Angesichts der verstärkten kommunalen Relevanz des Phänomens der Globalisierung und der gleichzeitig damit verbundenen Widersprüche und Mehrdeutigkeiten erschien es reizvoll, dem Thema „Deutsche Städte und Globalisierung“ einmal genauer nachzugehen und sich dabei mit den folgenden Fragenkomplexen auseinanderzusetzen:

- dem aktuellen Globalisierungsprozess, seinen Besonderheiten und Triebkräften wie auch seiner Reichweite,

- den unmittelbaren wie mittelbaren Auswirkungen dieses Prozesses auf die Kommunen und ihre Strukturen,
- den kommunalen Reaktionen und Interventionsmöglichkeiten und ihren Grenzen sowie
- den zur Gestaltung und Steuerung des Globalisierungsprozesses erforderlichen Strategien weiterer Ebenen und ihrer Akteure.

## **2. Methodisches Vorgehen**

Dem komplexen Thema entsprechend wurde ein Methodenmix gewählt, bei dem neben der Auswertung eines breiten Spektrums von Veröffentlichungen und einschlägigen Materialien Gespräche mit maßgeblichen Entscheidungsträgern der kommunalen und suprakommunalen Ebene sowie Vertreterinnen und Vertretern der Politik, Wirtschaft und Wissenschaft eine entscheidende Rolle spielten.

Zur Präzisierung des Globalisierungsbegriffs und zur Eingrenzung des Untersuchungsthemas wurden zunächst einschlägige Veröffentlichungen und Forschungsstudien ausgewertet. Ein auf dieser Arbeit basierendes Thesenpapier diente als Grundlage für mehr als 50 strukturierte Expertengespräche, in denen es vor allem um die komplexen Bezüge zwischen globalen Herausforderungen und kommunalen Strukturveränderungen ging.

In einer weiteren Projektstufe wurden die von befragten Städten und Verbänden zur Verfügung gestellte graue Literatur ausgewertet und eine große Zahl thematisch relevanter Beiträge aus Zeitschriften, Wochen- und überregionalen Tageszeitungen gesichtet. Ziel war es, einen breitgefächerten Überblick über aktuelle kommunale Reaktionen auf den Globalisierungsprozess und dessen vielfältige Auswirkungen sowie Hinweise auf potenzielle Unzulänglichkeiten und Grenzen kommunaler Problemlösungsstrategien zu erhalten.

## **3. Zentrale Untersuchungsergebnisse**

### **3.1 Der aktuelle Globalisierungsprozess: Triebkräfte und Merkmale**

Globalisierung ist, darüber besteht weitgehende Einigkeit, ein Prozess, der auf eine lange Geschichte mit unterschiedlichen Entwicklungsstufen zurückblickt. Einigkeit besteht auch darüber, dass der im 19. Jahrhundert mit Begriffen wie „Weltmarkt“ und „Imperialismus“ bezeichnete Globalisierungsprozess nach einer längeren, durch die beiden Weltkriege und ihre Folgen bedingten Zäsur ab den 1970er-Jahren in eine neue Phase eingetreten ist, in der die Globalisierung wieder „freigesetzt“ wurde. Maßgebliche Triebkräfte dieser Entwicklung waren

- die immer deutlicher werdende Krise der als Fordismus bezeichneten Formation der kapitalistischen Wirtschaftsweise,
- die zur Bekämpfung dieser Krise eingesetzten und der Erschließung neuer Märkte, Räume und Profitquellen dienenden Strategien und Maßnahmen: von der Liberalisierung des Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs über eine Deregulierung im öffentlichen wie auch im Wirtschafts- und Finanzsektor bis zur Privatisierung bisher öffentlich erbrachter Leistungen,
- der etwa zeitgleich einsetzende Siegeszug der Ideologie des Neoliberalismus, die diesen Strategien als theoretische Grundlage diene,
- ein umfassender technologischer Innovationsschub im Informations-, Kommunikations-, Produktions- und Transportsektor, der die anstehenden Veränderungen und Entwicklungen ermöglichte und beschleunigte, sowie
- mehrere, ab den späten 1980er-Jahren einsetzende und den räumlichen Einflussbereich des Globalisierungsprozesses erheblich vergrößernde geopolitische Veränderungen: vom Zusammenbruch der Sowjetunion und ihrer Bündnisstaaten über die Öffnung der Volksrepublik China für den Weltmarkt bis zur sukzessiven Transformation der planwirtschaftlich organisierten Wirtschaftspolitik des indischen Subkontinents.

Maßgebliche Folgen dieser Veränderungen und Strategien waren und sind zunehmende weltweite Vernetzung, wachsende globale Arbeitsteilung, ein sich verschärfender, immer weitere Räume und Bereiche einbeziehender Wettbewerb, tiefgreifende Veränderungen auf Seiten der Wirtschaft und ihrer Unternehmen sowie eine allgemeine Beschleunigung von Arbeitsverfahren, Produktionsprozessen und des Transports von Gütern, Finanzen und Informationen. Am spektakulärsten verlief die Entwicklung auf den sich zunehmend verselbstständigenden internationalen Finanzmärkten. Aber auch Produktion und Handel verzeichneten deutliche, mit einer fortschreitenden Internationalisierung verbundene Steigerungsraten.

Die den gegenwärtigen Globalisierungsprozess kennzeichnenden Entwicklungstrends konzentrieren sich überwiegend auf einen nur begrenzten Teil des Globus: die sogenannte Triade aus Europäischer Union (EU), Nordamerikanischer Freihandelszone (NAFTA) und südostasiatisch-pazifischem Raum. Die Staaten der Triade bestreiten nicht nur drei Viertel des Welthandels, sie sind auch Standorte der Weltfinanzmärkte und der größten multinationalen Unternehmen. In ihnen liegen die Ziel- und Herkunftsregionen transnationaler Direktinvestitionen, die Zentren des globalen Schiffs- und Flugverkehrs, die globalen High-Tech- und Medienzentren, die wirtschaftsstärksten Ballungsräume der Welt und mit den sogenannten *Global Cities* die Entscheidungs- und Managementzentralen der Weltwirtschaft.

### 3.2 Auswirkungen auf deutsche Städte und ihre Strukturen

Für die deutschen Städte und ihre Strukturen haben der aktuelle Globalisierungsprozess und seine Triebkräfte ebenso wie die Politiken von Europäischer Union und Bundesregierung – die eine vermittelnde wie auch beschleunigende Rolle einnehmen – einen tiefgreifenden Veränderungsschub ausgelöst: bei Wirtschaft und Arbeitsmarkt, Bevölkerungs- und Sozialstruktur, Stadtgestalt und räumlichem Gefüge und nicht zuletzt auch bei der politisch-administrativen Organisation.

Betroffen von diesen Veränderungen sind alle Städte und Gemeinden – positiv wie negativ, mittel- wie unmittelbar, infolge der besonderen Bedingungen des Einzelfalles auch unterschiedlich in Intensität, Ausmaß und Zeit.

Transformation der Wirtschaft und ihrer Unternehmen

Maßgebliche Kennzeichen des bereits in den 1970er-Jahren einsetzenden tiefgreifenden Strukturwandels der deutschen Wirtschaft und ihrer Unternehmen waren und sind

- sektorale Umbrüche wie der Ab- und Umbau des sekundären Sektors – bei gleichzeitiger Zunahme des tertiären Bereichs – infolge kostengünstigerer Produktionsbedingungen und niedrigerer Lohnniveaus in anderen Staaten und Kontinenten,
- veränderte, transnational organisierte Produktionsstrukturen,
- ein Wandel der Unternehmensstrukturen, der durch die Gleichzeitigkeit von (Mega-)Fusionen und Outsourcing von Unternehmensteilen gekennzeichnet ist, sowie
- veränderte, an den Renditeerwartungen der Finanzmärkte orientierte Unternehmensziele.

Für Städte und Gemeinden bedeutet dieser wirtschaftsstrukturelle Wandel auch einen Rückgang an lokaler Verbundenheit auf Unternehmensseite, wachsende räumliche Distanzen zwischen kommunalen Entscheidern und relevanten Wirtschaftsakteuren wie auch größer werdende Unsicherheiten in Bezug auf künftige unternehmerische Standortentscheidungen.

Weitreichende Veränderungen des Arbeitsmarktes

Der mit zunehmender Internationalisierung und anhaltenden Strategien zur Kostensenkung verbundene Wandel von Wirtschafts-, Unternehmens- und Produktionsstrukturen zog auch weitreichende Veränderungen des Arbeitsmarktes nach

sich, die durch die Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitiken des Bundes und der Europäischen Union zusätzlich forciert wurden. Hierzu zählen

- ein drastischer Anstieg der Arbeitslosenquote (bei einer weitgehend stabilen Gesamterwerbsquote),
- eine Erosion der an gesicherter Vollzeitbeschäftigung orientierten Normalarbeitsverhältnisse,
- eine Zunahme neuer, vielfach nur temporärer Beschäftigungsverhältnisse in Form von Teilzeit- und Leiharbeit oder Minijobs sowie
- eine deutliche Einkommenspolarisierung verbunden mit zunehmender Einkommensarmut.

Am stärksten von diesen Veränderungen betroffen waren und sind Personen mit niedrigen Qualifikationen sowie ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Arbeitslosigkeit sowie temporäre und häufig schlecht entlohnte Beschäftigungsverhältnisse machen inzwischen jedoch auch vor höheren Qualifikationen nicht Halt.

### Demographischer Wandel

Globalisierung und geopolitische Veränderungen wirken sich mittel- wie unmittelbar auch auf die Bevölkerungsentwicklung aus. Dies gilt sowohl für die quantitative Dimension als auch für die Zusammensetzung der Bevölkerung nach Alter und ethnischer Zugehörigkeit. Rückläufige Geburtenraten und hohe Sterbefallüberschüsse sind weniger das Ergebnis von Hedonismus und beruflichem Karrierestreben als Ausdruck steigender Arbeitsplatzunsicherheit und wirtschaftlicher Umbrüche. Ein deutlicher Zusammenhang besteht auch zwischen den hohen Zahlen Alleinlebender und veränderten, mit Arbeitszeitflexibilisierung und verstärkter Standortmobilität verbundenen Beschäftigungsverhältnissen.

Die mit einer Veränderung der Altersschichtung – in Richtung zunehmender Anteile älterer Personen – einhergehenden Bevölkerungsrückgänge fallen je nach kommunalen Wirtschafts- und Arbeitsmarktstrukturen räumlich sehr unterschiedlich aus. Das sich in Deutschland bereits in den 1980er-Jahren abzeichnende Süd-Nord-Gefälle wird seit den 1990er-Jahren von einem immer deutlicher ausgeprägten West-Ost-Gefälle überlagert.

Internationale Entwicklungsunterschiede, geopolitische Umbrüche und tiefgreifende soziale Transformationsprozesse in vielen Staaten des Südens und Ostens haben darüber hinaus – vor allem in den 1990er-Jahren – zu deutlich steigenden Zahlen von Migrantinnen und Migranten sowie Aussiedlerinnen und Aussiedlern geführt: mit erheblichen Unterschieden in Bezug auf deren räumliche Verteilung.

## Zunahme von Armut und sozialer Spaltung

Im Kontext steigender Arbeitslosenzahlen und der durch den globalen Wettbewerb veränderten Wirtschaftssituation haben auch in Deutschland soziale Ungleichheit und Armut zugenommen. Nach dem ersten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung belief sich die Zahl der Vermögensmillionäre bereits 2001 auf knapp 1,5 Millionen, 2003 galten 13,5 Prozent aller Haushalte als arm. Am höchsten sind die Armutsrisiken bei Arbeitslosenhaushalten, Alleinerziehenden sowie Migrantinnen und Migranten.

Armut ist in Deutschland groß- wie auch kleinräumig sehr unterschiedlich verteilt. Zum einen besteht ein deutlicher Unterschied zwischen den Armutsquoten der alten und neuen Bundesländer, und zum anderen gibt es eine signifikante Konzentration von Armut und sozialer Ungleichheit in den drei Stadtstaaten sowie in Städten und Großstadtreionen der Flächenländer. Anders als in früheren Jahren gehen Armut und Arbeitslosigkeit zunehmend mit der Gefahr sozialer Isolierung und Ausgrenzung einher. Die gesellschaftliche Schichtung in „oben“ und „unten“ wird von einer neuen Trennlinie zwischen „drinnen“ und „draußen“ überlagert.

## Wachsende räumliche Disparitäten

Auch die raumstrukturelle Entwicklung ist durch eine zunehmende Spaltung in Gewinner und Verlierer gekennzeichnet. Davon betroffen sind alle räumlichen Ebenen. Großräumig stehen sich dabei Regionen gegenüber, von denen die einen – vorwiegend in Ostdeutschland gelegen – deutliche Zeichen der De-Ökonomisierung und Schrumpfung aufweisen, während eine begrenzte Zahl anderer – vor allem in den alten Bundesländern gelegen – mit relativ stabilen Strukturen und oft auch deutlichen Wachstumsraten gegenläufige Entwicklungstrends aufweist. Diese reichen von betrieblichen Neuansiedlungen, Erweiterungen und Umstrukturierungen bis zu steigenden Bevölkerungszahlen infolge interregionaler Wanderungsgewinne.

Den großräumigen Disparitäten auf regionaler Ebene entspricht kleinräumig eine immer ausgeprägtere – vor allem in größeren Städten anzutreffende – Heterogenisierung städtischer Siedlungsstrukturen. Die ökonomische und soziale Spaltung der Stadtbevölkerung schlägt sich in wachsendem Maße auch räumlich nieder. Auf der einen Seite des siedlungsstrukturellen Spektrums stehen die auf Außenwirkung orientierten und als Visitenkarten für Externe geltenden Stadtzentren, auf der anderen Seite Quartiere mit einer Konzentration ökonomisch deklassierter und marginalisierter Bevölkerungsgruppen.

Von der Globalisierung und ihren Triebkräften werden nicht allein die Rahmenbedingungen städtischer Entwicklung erfasst. Seit den frühen 1990er-Jahren sind auch die kommunale Selbstverwaltung, ihre Struktur und ihre Aufgaben einem anhaltenden Veränderungsdruck ausgesetzt. Dieser geht von mehreren Seiten aus:

- den Liberalisierungs- und Wettbewerbspolitiken der Europäischen Union, die der Beseitigung von Grenzen und Hindernissen für den freien Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr dienen und die gleichzeitig das traditionelle, dem Gemeinwohl verpflichtete Leistungs- und Aufgabenverständnis deutscher Kommunen infrage stellen,
- zunehmenden kommunalen Haushaltsproblemen als Folge steigender Disparitäten bei kommunalen Einnahmen und Ausgaben sowie
- dem bereits Ende der 1980er-Jahre auf internationaler Ebene einsetzenden Relevanzgewinn des betriebswirtschaftlich ausgerichteten *New Public Management*, das auf eine flächendeckende Einführung privatwirtschaftlicher Managementprinzipien im öffentlichen Sektor setzt und in deutschen Städten und Gemeinden in Gestalt des Neuen Steuerungsmodells (NSM) wirksam wurde.

Die von Städten und Gemeinden als Folge dieses Veränderungsdrucks eingeleiteten Maßnahmen – von der internen Verbetriebswirtschaftlichung bis zur Verschlinkung kommunaler Strukturen durch Auslagerung von Aufgaben und Veräußerung von Einrichtungen – gehen in der Regel mit einer Reduzierung kommunaler Handlungsspielräume und damit einer fortschreitenden Erosion der kommunalen Selbstverwaltung einher.

### 3.3 Kommunale Strategien und Maßnahmen

Städte und Gemeinden begegnen den aktuellen Herausforderungen und Veränderungen mit einer Vielzahl von Aktivitäten. Welche davon im Einzelfall realisiert werden, hängt von den jeweiligen Strukturen, Handlungsmöglichkeiten und Akteurskonstellationen ab. Die Stadtpolitik als Antwort auf die mittel- und unmittelbaren Auswirkungen des aktuellen Globalisierungsprozesses gibt es nicht. Ungeachtet aller Unterschiede hat sich aber dennoch eine Reihe, sich von früheren Zeiten deutlich unterscheidender gemeinsamer strategischer Orientierungen und Handlungsschwerpunkte herausgebildet. Diese reichen von der fortschreitenden Internationalisierung kommunalen Handelns und veränderten wirtschaftsstrukturellen Schwerpunktsetzungen über ein breites Spektrum angebots- wie nachfrageorientierter Politiken bis zum Relevanzgewinn des Privatsektors und seiner Akteure.

## Internationalisierung kommunaler Kontakte und Aktivitäten

Globalisierung der Wirtschaft und gemeinsamer europäischer Wirtschaftsraum haben zusammen mit wachsender Standortunabhängigkeit von Wirtschaftsunternehmen dazu geführt, dass sich deutsche Städte und Gemeinden zunehmend international orientieren. Maßgebliche Kennzeichen dieser Entwicklung sind

- eine Zunahme städtischer Netzwerke – vorwiegend auf europäischer Ebene,
- steigende Zahlen vor allem an Fragen der Wirtschaftsförderung orientierter Partnerschaften mit Städten der neuen Weltmarktteilnehmer China und Indien wie auch mit Kommunen der sogenannten Transformationsstaaten,
- die Einrichtung kommunaler Repräsentanzen in ausländischen Großstädten sowie steigende Zahlen von Auslandsbesuchen und *Face-to-Face*-Kontakten der Spitzen deutscher Städte wie auch
- ein deutlicher Relevanzgewinn internationaler Großveranstaltungen und Fachmessen für die kommunale Ebene und ihre Akteure.

## Veränderte wirtschaftsstrukturelle Schwerpunktsetzungen

Den bereits in den 1960er-Jahren zunächst in einzelnen Industriebereichen einsetzenden, dann jedoch immer weitere Teile des sekundären Sektors erfassenden wettbewerbsbedingten Krisen versuchten nahezu alle Städte mit veränderten wirtschaftsstrukturellen Schwerpunktsetzungen und einem Ausbau tertiärer Nutzungen zu begegnen. Ergebnis war eine zunehmende Diversifizierung kommunaler Wirtschaftsstrukturen. Der Grad dieser Diversifizierung schwankt von Stadt zu Stadt, signifikante Unterschiede bestehen auch in Bezug auf die jeweiligen Branchenstrukturen.

Anhaltend steigende Exportquoten von Industriegütern haben allerdings dazu geführt, dass in jüngerer Zeit auch der sekundäre Sektor wieder deutlich an Bedeutung gewonnen hat. Viele Städte knüpfen dabei an vorhandene Potenziale an.

Zunehmendes Gewicht wird endogenen Potenzialen auch in Bezug auf die Entwicklung von Branchen beigemessen, an die im Kontext des aktuellen Globalisierungsprozesses hohe Zukunftserwartungen geknüpft werden. Zu diesen Branchen zählen insbesondere

- das breite, durch unterschiedliche Schwerpunkte und Kompetenzcluster gekennzeichnete und in vielfältiger Weise mit den zentralen deutschen Exportindustrien vernetzte Feld der Hochtechnologien,
- die Logistikbranche, die in jüngerer Zeit durch den Anstieg des Welthandels, die Einrichtung des europäischen Binnenmarktes, die zentrale Lage Deutschlands im europäischen Wirtschaftsraum und nicht zuletzt die Entwicklung

neuer Transporttechnologien einen nachhaltigen Bedeutungsschub erfahren hat, sowie

- der Tourismussektor, der zu den umsatzstärksten Bereichen der deutschen Wirtschaft zählt und sich in vielen Städten zu einem bedeutenden Wirtschaftsfaktor entwickelt hat.

Breites Spektrum kommunaler Politiken

Die Politiken, mit denen Städte und Gemeinden auf die Herausforderungen des aktuellen Globalisierungsprozesses reagieren, sind durch eine zunehmende Dualisierung gekennzeichnet: in wettbewerbsorientierte Standortpolitiken einerseits, in bewohnerorientierte Innenpolitiken andererseits.

#### *a) Wettbewerbsorientierte Standortpolitiken*

Diese Politiken, die seit den späten 1980er-Jahren in immer mehr kommunalen Handlungsfeldern an Bedeutung gewonnen haben, fallen aufgrund der strukturellen und auch finanziellen Bedingungen und Handlungsmöglichkeiten der Städte zwar unterschiedlich aus, sie verfolgen jedoch alle ein gemeinsames Ziel: Steigerung kommunaler Attraktivität und Wettbewerbsfähigkeit in Bezug auf externe Akteure wie Investoren, zukunftsorientierte Unternehmen, hochqualifizierte Arbeitskräfte wie auch Touristinnen und Touristen.

Die von den Kommunen im Einzelnen realisierten Strategien und Maßnahmen decken ein weites Spektrum ab. Sie umfassen insbesondere

- Einrichtungen der Verkehrsinfrastruktur, die der Verbesserung der (inter-)nationalen Erreichbarkeit dienen und von städtebaulichen Großvorhaben wie Bahnhöfen und Flughäfen bis zum Um- und Ausbau von Fluss- und Seehäfen reichen,
- den Bau von Gründer- und Entwicklungszentren wie auch die Ausweisung von Technologie- und Wissenschaftsparks für „Zukunftsunternehmen“,
- Maßnahmen zur Image- und Attraktivitätssteigerung von Stadtzentren und Innenstadtbereichen: von einer Vielzahl aufmerksamkeitswirksamer Leuchtturmprojekte (vor allem im Kulturbereich) über die Integration städtischer Wasserflächen und Flussufer bis zur Rekonstruktion historisch bedeutsamer (städte-)baulicher Relikte mit oft hohem Symbolwert,
- den Bau attraktiver Sport- und Unterhaltungseinrichtungen sowie die Durchführung von Großveranstaltungen und (Mega-)Events,

- den Ausbau des Messe- und Kongresswesens im Kontext zunehmender und gleichzeitig internationaler werdender Geschäfts- und Handelsbeziehungen sowie
- vielfältige (städte-)bauliche und infrastrukturelle Aktivitäten und Maßnahmen (vom Wohnungs- bis zum Bildungssektor) zur Steigerung der kommunalen Anziehungskraft für hochqualifizierte Arbeitskräfte und einkommensstarke Bewohnerinnen und Bewohner.

#### *b) Bewohnerorientierte Innenpolitiken*

Den wettbewerbsorientierten, auf Außenwirkung zielenden Politiken der kommunalen Imageaufwertung und Standortprofilierung auf der einen Seite steht auf der anderen eine Palette vielfach eher verborgen sich vollziehender und an den konkreten Bedarfen der Stadtbevölkerung oder einzelner Bevölkerungsgruppen orientierter Versorgungs- und Integrationspolitiken gegenüber.

Ebenso wie die wettbewerbsorientierten betreffen auch bedarfsorientierte Strategien und Maßnahmen die unterschiedlichsten kommunalen Politikfelder: von Beschäftigungs- und Wohnungspolitik über Bildungs- und Integrationspolitik bis zur städtebaulichen Erneuerungspolitik. Zu den zentralen Strategien und Leistungen zählen

- eine Vielzahl sozialpolitischer Maßnahmen,
- Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitiken, die allerdings in starkem Maße von den Politiken und Fördermitteln des Bundes abhängig sind,
- die Bereitstellung von Einrichtungen der Bildungsinfrastruktur (von vorschulischer Betreuung und Bildung über schulische Angebote, für deren Gestaltung die einzelnen Bundesländer zuständig sind, bis zu Institutionen der Weiterbildung),
- kommunale, die verschiedensten Politikfelder erfassende Integrationspolitiken (von der gezielten Sprachförderung bis zum Ausbau politischer Partizipationsmöglichkeiten),
- die im Kontext des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“ praktizierten Maßnahmen zur Stabilisierung und Entwicklung benachteiligter Quartiere sowie nicht zuletzt
- eine breite Palette von Aktivitäten, mit denen Städte und Gemeinden auf regional unterschiedlich ausfallende bevölkerungsstrukturelle Veränderungen reagieren.

## Privatisierung kommunaler Leistungen und Einrichtungen

Der von mehreren Seiten auf Struktur, Aufgaben und Kompetenzen von Kommunen ausgeübte Veränderungsdruck hat Städte und Gemeinden seit den frühen 1990er-Jahren zu einer Reihe substanzieller, ihre politisch-administrativen Strukturen den Marktkräften, deren Prinzipien und Logiken öffnender Veränderungen veranlasst. Zu diesen zählen insbesondere

- die im Kontext von *New Public Management* und Neuem Steuerungsmodell realisierte und mit der Einführung privatwirtschaftlicher Managementprinzipien einhergehende Binnenmodernisierung kommunaler Verwaltungen,
- eine funktionale Diversifizierung durch teilweise oder vollständige Übertragung kommunaler Aufgaben und Leistungen an Akteure der Privatwirtschaft sowie
- die als Reaktion auf wachsende Haushaltsprobleme erfolgende partielle oder vollständige Veräußerung kommunaler Unternehmen, die in der Regel in Bereichen der Daseinsvorsorge tätig sind.

Die mit diesen Entwicklungen einhergehenden Verluste kommunaler Steuerung, vor allem aber auch negative Erfahrungen mit der Veräußerung kommunaler Einrichtungen – Gebühren- und Preissteigerungen bei gleichzeitiger Angebotsverschlechterung – haben in jüngster Zeit in Einzelfällen zu einer Rekommunalisierung privater Unternehmen (steile) geführt.

### 3.4 Bilanz und abschließende Forderungen

Die Ergebnisse der vielfältigen Aktivitäten, mit denen Städte und Gemeinden auf die Herausforderungen und Folgen des aktuellen Globalisierungsprozesses reagieren, sind ambivalent:

- Auf der Erfolgsseite stehen attraktive Standorte für das breite Feld der Zukunftstechnologien, vielfältige Wohn-, Bildungs-, Kultur- und Freizeitangebote für hochqualifizierte Beschäftigte, ausgefallene (städte-)bauliche Projekte, die in der Regel zu einem deutlichen kommunalen Image- und Attraktivitätsgewinn geführt haben, sowie erneuerte und/oder umgebaute Stadtzentren, die als Hintergrund sich häufender Events und als Anziehungspunkte für Touristen und Besucher fungieren. Um- und Neubaumaßnahmen haben aber auch in vielen Stadtquartieren eine Aufwertung von Wohnumfeld und öffentlichem Raum bewirkt.
- Gleichzeitig, und dies ist die andere Seite, sind soziale und ökonomische Probleme und Benachteiligungen kaum geringer geworden. Der Anteil unsicherer und in der Regel schlecht bezahlter Beschäftigungsverhältnisse hat – auch bei gleichzeitig rückläufigen Arbeitslosenzahlen – zugenommen. Die

Armutquote ist weiter gestiegen, und ungeachtet des Relevanzgewinns kommunaler Kinderfreundlichkeit zählen Kinder zu den Hauptbetroffenen von Armut. Am höchsten ist die Armutsquote bei Kindern ausländischer Haushalte. Verfestigt hat sich vielfach auch die räumliche Segregation: in nicht nur ethnisch, sondern auch durch Einkommen und soziale Situation der Bewohnerschaft voneinander abgegrenzte Quartiere.

Dieser ambivalente Befund macht deutlich, dass zwischen kommunalen Strategien und Maßnahmen sowie den Problemen und Herausforderungen, denen Kommunen gegenüberstehen, eine große Lücke klafft. Angesichts einer Vielzahl externer Restriktionen und Abhängigkeiten, begrenzter kommunaler Handlungsspielräume wie auch häufig unzureichender kommunaler Lösungsstrategien werden zur Schließung dieser Lücke bloße Symptomkorrekturen und Programmmodifikationen allerdings vielfach als unzureichend erachtet. Gefordert werden eine Stärkung der kommunalen Ebene und eine Abkehr von der gegenwärtigen Erosion der kommunalen Selbstverwaltung. Erforderlich ist aber auch ein weitgehender Paradigmenwechsel: von der vorrangigen Angebots- und Wettbewerbsorientierung zu einer verstärkten Berücksichtigung der konkreten Bedarfe und sozialen Belange aller städtischen Bewohnerinnen und Bewohner. Und dieser Paradigmenwechsel sollte nicht allein die kommunale Ebene erfassen, sondern für alle kommunal relevanten Akteure gelten: von der Bundes- bis zur globalen Ebene einschließlich des Privatsektors. Ein solcher Paradigmenwechsel ist – wenn überhaupt – nicht in großem Maßstab und gleichzeitig, sondern immer nur schrittweise möglich. Städte und Gemeinden könnten dabei trotz beschränkter Mittel eine Vorreiterrolle einnehmen.

Ziel dieser Forderungen ist nicht eine Abkehr von der Globalisierung, sondern eine breite politisch-strategische Neuorientierung zur Erzielung einer – in den Worten von Joseph Stiglitz – „Globalisierung mit menschlichem Antlitz“.

## Summary

### 1. Subjekt of the Study

Since the early 1980s, German towns and cities have experienced far-reaching changes. These changes have affected all areas of local life: the economy and the labour market, demographic and social structures, and spatial structures. The frame of reference for the 1960s and 1970s with its reliance on continuity, stability, and general growth has become more and more a thing of the past. Urban and regional development have hence displayed growing incongruities and contradictions, polarisation, and disparities. The main causes of these profound mutations are to be found primarily in the structural changes sweeping the economy and their consequences such as the tertiarization and polarisation of the labour market, in international megatrends in the development of industrial countries, and also in the cyclical development of capitalist societies. Only in the early 1990s did the advent of globalisation introduce a new explanatory pattern. Globalisation is understood as the outcome of technological and economic constraints, as a politico-economic strategy for overcoming the structural crisis of capitalism, and as a factor that can serve a wide range of purposes without being more specifically defined.

Globalisation has also rapidly gained in importance at the local level. It is less a matter of analysing the relationship between local changes and upheavals and the current globalisation process than of re-orienting local government policy and strategies. In the context of globalisation, an increasing number of cities were exposed to more intensive and growing locational competition, calling – it was agreed – for innovative concepts and action to improve marketing and positioning. There was no consensus on the question whether the current form of globalisation was a sweeping process embracing all local government action or one – albeit major – factor among many (including, for example, changes in economic and demographic structures).

In view of the increased importance of the globalisation phenomenon for local government and the associated contradictions and ambiguities, it is interesting to take a closer look at the subject of “German cities and globalisation”, focusing on the following issues:

- the current globalisation process, its specificities, driving factors, and reach;
- the direct and indirect effects of this process on local authorities and their structures;
- local authority responses and options, and the limits to intervention;
- the strategies required from other levels and actors designed to influence and control the globalisation process.

## 2. Methodology

Given the complexity of the subject matter, a methodological mix has been chosen, in which the analysis of a broad range of publications and relevant material as well as discussions with important decision-makers at the local and supra-local levels and with representatives of politics, industry, and science played a decisive role.

In order to define globalisation and the research topic with greater precision, relevant publications and research studies were examined. A thesis paper based on this work provided the basis for more than 50 structured key informant interviews, which addressed the complex relations between global challenges and changes in local government structures.

In the next stage of the project, grey literature made available by respondent municipalities and associations was analysed, and a large number of thematically relevant articles from periodicals, and the weekly and national daily press were examined. The aim was to obtain a wide-ranging overview of current local authority reactions to the globalisation process and of its multiple effects, and of indications for potential insufficiencies in and limits to local authority problem-solving strategies.

## 3. Main Findings of the Study

### 3.1 The Current Globalisation Process: Driving Forces and Characteristics

There is broad agreement that globalisation is a process with a long history that has developed in a number of stages. It is also agreed that, after a protracted break caused by the two world wars and their aftermath, the globalisation process, treated in the 19th century under such headings as “world market” and “imperialism”, entered a new phase in the 1970s in which globalisation was once again “set free”. The most important factors driving this development were:

- the growing crisis of the mode of capitalist economy referred to as Fordism;
- the strategies and measures designed to combat this crisis and open up new markets, areas, and sources of profit, including liberalisation of the movements of goods, services and capital, deregulation in the public, industrial, and financial sectors, and the privatisation of services hitherto delivered by the public sector;
- the simultaneous triumph of the neo-liberal ideology, which provided the theoretical basis for these strategies;

- a comprehensive technological innovation surge in the information, communications, production and transport sectors, which enabled and accelerated pending changes and developments;
- a number of geo-political changes that set in in the late 1980s, considerably enlarging the spatial sphere of influence of the globalisation process, including the collapse of the Soviet Union and its allies, the opening up of the People's Republic of China to the world market, and the successive transformation of the planned economy on the Indian subcontinent.

The most important consequences of these changes and strategies have been growing worldwide integration, an increasingly global division of labour, intensifying competition in more and more regions and fields, far-reaching changes in the economy and business enterprises, and a general acceleration of operational procedures, production processes, and the movement of goods, finance, and information. Developments have been most spectacular in the increasingly autonomised international financial markets. But production and trade, too, have increased markedly with progressive internationalisation.

The trends apparent in the present globalisation process are largely concentrated in a limited area of the globe: the "triad" composed of the European Union (EU), the North American Free Trade Area (NAFTA), and the Southeast Asian-Pacific region. Triad countries conduct not only three-quarters of world trade; they are also home to the world's financial markets and the biggest multinational companies. The sources and destinations of transnational direct investment are situated there, the centres of global maritime and air traffic, the global high-tech and media centres, the economically strongest urban agglomerations in the world, and, with the "global cities", the decision-making and management headquarters of the world economy.

### **3.2 Impacts on German Cities and their Structures**

For German cities and urban structures, globalisation and the forces driving it, as well as the policies of the European Union and the federal government – which play a mediating and accelerating role – have provoked a far-reaching surge of change: in the economy and the labour market, in demographic and social structures, in urban features and spatial structures, and, not least, in political-administrative arrangements.

These changes have affected all local authorities – positively and negatively, directly and indirectly, and – depending on local conditions – with variations as to intensity, extent, and time dimensions.

## Transformation of the economy and business enterprises

The most striking characteristics of the far-reaching structural changes that set in as long ago as the 1970s in the German economy and business have been:

- radical sectoral changes like the decline and conversion of the secondary sector and the concurrent growth of the tertiary sector owing to cheaper production conditions and lower wage levels in other countries and on other continents;
- modified transnational production structures;
- a change in corporate structures marked by simultaneous (mega) mergers and the outsourcing of company units;
- new business objectives guided by financial market expectations.

For local authorities, these changes in economic structures also meant a decline in companies' local ties, growing distance between local government decision-makers and economic actors, and increasing uncertainty with regard to future entrepreneurial siting decisions.

## Far-reaching changes in the labour market

The changes in economic, corporate, and production structures provoked by increasing internationalisation and long-term cost-cutting strategies induced far-reaching changes in the labour-market, stepped up by the employment and labour market strategies of the federal government and the European Union. They include:

- a drastic rise in the unemployment rate (with a largely stable total labour force participation rate);
- erosion of regular employment relationships oriented on secure full employment;
- an increase in new, often only temporary jobs in the form of part-time work and temporary agency work or mini-jobs,
- a marked polarisation of incomes associated with increasing income poverty.

Most hard hit by these changes have been people with low qualifications and older employees. Unemployment, as well as temporary and often badly paid jobs are now often the fate of even better qualified people.

## Demographic change

Globalisation and geo-political changes directly and indirectly affect demographic developments, too. This applies to both quantitative aspects and to the structure of the population in terms of age and ethnicity. Falling birth rates and high ratios of deaths to births are less the result of hedonism and careerism than an expression of growing job insecurity and economic upheavals. There is also a clear link between the high number of single households and changes in employment patterns involving flexibilisation of working hours and greater locational mobility.

The decline in the population associated with changes in age structures – bringing a high proportion of older people – differs very strongly from place to place depending on local economic and labour-market structures. The South-North divide that emerged in Germany as long ago as the 1980s has been superimposed upon since the 1990s by an ever more apparent West-East divide.

Especially in the 1990s, international differences in development, geo-political upheavals, and far-reaching social transformation processes in many countries of the South and East brought increasing numbers of immigrants, including ethnic German immigrants from Eastern Europe, who have been very unevenly distributed throughout the country.

## Increasing poverty and social fragmentation

In the context of growing unemployment figures and a new economic situation brought about by global competition, social inequality and poverty have increased in Germany. According to the first Poverty and Wealth Report of the federal government, there were nearly 1.5 million millionaires in the country in 2001, and in 2003 13,5 per cent of all households were considered poor. The risk of poverty is greatest for the households of the unemployed, single parents, and immigrants.

In Germany, poverty is very unevenly distributed on both a large and a small scale. There is a marked difference in poverty rates between the old and new states of the federation, and there is a significant concentration of poverty and social inequality in the three city-states and in the cities and urban regions of the non-city states. In contrast to the past, poverty and unemployment are now increasingly accompanied by a risk of social isolation and exclusion. Societal stratification in terms of “top” and “bottom” is now being overlapped by a new division between “inside” and “outside”.

## Growing spatial disparities

The development of spatial structures has also produced a growing divide between winners and losers. All spatial levels are affected. While some broad regions – mostly in East Germany – show clear signs of de-economisation and shrinkage, a limited number of others – mainly in West Germany – with relatively stable structures and often significant growth rates display contrary trends. They range from the establishment, expansion, and restructuring of industry to growing population figures owing to interregional migration gains.

The large-scale disparities at the regional level compare on a smaller scale with the more and more marked diversification of urban settlement structures, to be found primarily in the larger cities. The economic and social cleavages in the urban population are finding increasing spatial expression. At the one end of the settlement structure spectrum are the city centres, oriented towards external effect, functioning as visiting cards for people from outside; at the other are neighbourhoods with a high concentration of economically declassed and marginalised population groups.

## Erosion of local self-government

Globalisation and the forces driving it not only affect the underlying conditions for urban development. Since the early 1990s, local self-government, its structures and functions have been under persistent pressure for change. It has come from many sides:

- EU liberalisation and competition policies, designed to eliminate boundaries and barriers to the free movement of goods, people, services, and capital, at the same time undermines the traditional German local authorities' conception of services and functions committed to the public good;
- increasing local government budgetary problems owing to growing disparities between local revenues and expenditure as well as
- the growing importance of business-oriented New Public Management since the late 1980s, which seeks the sweeping introduction of private enterprise management principles in the public sector, and which took effect in German local authorities in the form of the New Steering Model (NSM).

The steps taken by local authorities in response to this pressure for change – from the internal shift to business management practices to the slimming down of local government structures by outsourcing functions and spinning-off units – have generally been accompanied by a reduction in local authority scope for action and hence by the progressive erosion of local self-government.

### 3.3 Local Authority Strategies and Measures

Local authorities respond to current challenges and changes with a wide range of activities. The steps taken depend on the given structures, scope for action, and actor constellations. There is no panacea for the indirect and direct effects of the current globalisation process. Despite the many differences, however, a number of common strategic orientations and approaches has developed that differ markedly from those pursued in the past. They range from the progressive internationalisation of local government action and new economic structural priorities, a broad spectrum of supply-side and demand-side policies, to greater emphasis on the private sector and private actors.

The internationalisation of local government contacts and activities

Globalisation of the economy and the common European economic area, together with the growing locational autonomy of business enterprises, have meant that German local authorities are increasingly adopting an international stance. The most important factors characterising this development have been:

- an increase in city networks – largely at the European level;
- a growing number of partnerships, concerned primarily with economic development, with cities in the new members of the world market, China and India, and with local authorities in the so-called transformation countries;
- the establishment of local authority missions in foreign cities and a growing number of international visits by German local government leaders and face-to-face contacts with their counterparts in other countries;
- the increasing importance of major international events and trade fairs for the local level and its actors.

Changing economic structural priorities

Almost all cities have sought to master the competition-related crises, which, starting in isolated industrial sectors, soon spread to large sections of the secondary sector, by adopting new economic structural priorities and by expanding tertiary uses. The result has been increasingly diversified local economic structures. The degree of diversification differs from city to city, and there are significant differences with regard to the given sectoral structures.

However, persistently high export rates for industrial goods have meant that the importance of the secondary sector has again increased in recent years. Many cities draw on existing resources.

Growing emphasis is also placed on endogenous resources in developing sectors considered to have promising prospects in the context of current globalisation. These sectors include:

- the broad field of high technologies with its various accents and competence clusters, closely interlocked with the key German export industries;
- the logistics sector, which has recently experienced a sustainable surge owing to the rise in world trade, the establishment of the Single European Market, the central position of Germany in the European economic area, and, not least, the development of new transport technologies;
- the tourism industry, which is among the sectors in the German economy with the highest turnover rates, and which in many cities has become a major economic factor.

#### Broad spectrum of local government policies

The policies adopted by local authorities in response to the challenges of the current globalisation process can increasingly be assigned to one of two categories: competition-oriented locational policies and resident-oriented internal policies.

##### a) Competition-related locational policies

Such policies, which have gained in importance since the late 1980s in more and more fields of local government activity, differ from place to place owing to varying structural and financial conditions and scope for action, but they all pursue the same goal: to enhance the attractiveness and competitiveness of a given city in relation to external actors like investors, forward-looking businesses, highly skilled labour, and tourists.

The strategies and measures adopted by local authorities cover a wide range: They include:

- Transport infrastructure facilities serving to improve national and international accessibility, ranging from major urban development projects like railway stations and airports to the redevelopment and expansion of river and sea ports;
- The construction of start-up and business development centres and the establishment of science and technology industrial parks for “sunrise enterprises”;
- Measures for enhancing the image and attractiveness of city centres and inner city areas: ranging from a multitude of eye-catching beacon projects (especially in the field of culture) and the integration of urban waterbodies and riverbanks to the reconstruction of historic architectural structures of often great symbolic value;

- The provision of attractive sports, recreational and entertainment facilities and the staging of major and mega events;
- The expansion of trade fair and conference facilities in the context of growing and increasingly international business and trade relations;
- A wide variety of urban development and infrastructural activities and measures (from the housing sector to education) to enhance local attractiveness for highly qualified labour and high-income residents.

#### b) Resident-oriented internal policies

Local image and location enhancement policies with a competitive orientation designed to produce an external impact contrast with a range of service and integration policies that are less on view and which address the concrete needs of the urban population as a whole or specific sections of the population.

Both competitive and needs-related strategies and measures cover a wide spectrum of local government policy areas, from employment and housing to education and integration as well as urban redevelopment. The main strategies and activities include:

- a variety of socio-political measures;
- labour-market and employment policies, strongly depending, however, on federal government policy and support;
- the provision of educational infrastructure facilities (from pre-school care and education to school amenities – in the substantive remit of the individual states – to further education institutions);
- local integration policies embracing a wide range of policy areas (from targeted language tuition to the development of opportunities for political participation);
- measures under the “Socially Integrative City” programme of the German federal and state governments for the stabilisation and development of deprived neighbourhoods; and, not least,
- a broad range of activities with which local authorities respond to regionally varying changes in population structures.

#### The privatisation of local services and facilities

Since the early 1990s, the pressure exerted from many sides for change in the structure, functions, and competences of local authorities has induced a number

of substantial modifications, opening up local political-administrative structures to market forces, their principles and logics. They include:

- the internal modernisation of local administration in the context of New Public Management and the New Steering Model, accompanied by the introduction of private enterprise principles of management;
- a functional diversification by means of the partial or complete transfer of local government functions and services to the private sector;
- the partial or complete sale of municipal enterprises, mostly public sector utilities, in response to growing budgetary problems.

The loss in local government control that has accompanied these developments, and especially adverse experience with the spinning off of municipal facilities – higher charges and prices and worse service – have recently led in some cases to the re-municipalisation of private companies or units.

### **3.4 Summary and Concluding Demands**

The results of the many activities by which local authorities have reacted to the challenges and consequences of the current globalisation process are ambivalent:

- The successes that can be booked are attractive locations for the broad field of new technologies, a wide range of housing, education, cultural, and leisure amenities for highly qualified members of the labour force, unusual urban development projects that have generally enhanced the image and attractiveness of localities, and rehabilitated and/or redeveloped city centres, which serve as the backdrop to ever more frequent events and as attractions for tourists and visitors. However, redevelopment and new development have also improved the residential environment and the public space in many urban neighbourhoods.
- The other side of the coin is that social and economic problems and deprivation have scarcely diminished. The proportion of insecure and generally badly paid jobs has increased, even though unemployment figures have fallen. The poverty rate has risen further, and regardless of the growing child-friendliness of local authorities, children are among those hardest hit by poverty. The poverty rate is highest among children in immigrant households. Spatial segregation has often also become reinforced, producing neighbourhoods differentiated not only by ethnicity but also in terms of the income and social situation of their residents.

These ambivalent findings clearly show that there is a considerable gap between local government strategies and measures and the problems and challenges facing local authorities. However, in view of the substantial external constraints and dependencies, the limited scope of local government action, and the often inade-

quate problem-solving strategies adopted by local authorities, merely attending the symptoms and modifying programmes will not suffice to bridge this gap. Local government needs to be strengthened, the current erosion of local self-government needs to be stopped. But what is also needed is a far-reaching shift in paradigm: away from the predominating supply and competition orientation towards greater consideration of the concrete needs and social interests of all urban residents. And this paradigmatic change should encompass not only the local government level but all actors that play a role in local affairs, from the federal government to the global level, including the private sector. Such a change in paradigm can be achieved, if at all, not on a grand scale and all at once, but only step by step. Despite their limited resources, local authorities could play a leading role.

The objective of these demands is not a retreat from globalisation but a broad, political and strategic re-orientation of the present process of globalisation towards what Joseph Stiglitz has called "globalisation with a human face".



# Einleitung und Untersuchungsansatz

## 1. Untersuchungsgegenstand

Wenn es um einschneidende Veränderungen und deren Ursachen geht – sei es in Wirtschaft und Arbeitsmarkt, Politik und Demographie oder auch in Kultur und Sport – wird seit etwa Mitte der 1990er-Jahre ein Begriff verwendet, der inzwischen bereits Schlagwortcharakter hat: der Begriff der Globalisierung. Anfang der 1990er-Jahre war dieser aus dem angloamerikanischen Sprachraum übernommene Begriff hierzulande noch weitgehend unbekannt. Im Jahr 1993 tauchte er in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung (FAZ) gerade 34-mal auf, acht Jahre später kam er in der gleichen Zeitung bereits 1 136-mal zum Einsatz<sup>1</sup>. Globalisierung ist inzwischen zu einer Chiffre geworden: für eine immer stärkere weltweite Vernetzung und eine nicht näher bezeichnete Einflussgröße, die in Gestalt von Internet, Klimakatastrophe und neuen Kapitalmarktstrategien wie *Hedge Fonds* omnipräsent zu sein scheint.

Infolge seiner inhaltlichen Unschärfe lässt sich der Globalisierungsbegriff für unterschiedliche Ziele einsetzen: zur vermeintlichen Erklärung und Vereinfachung komplexer Entwicklungen, zur Verschleierung tatsächlicher Zusammenhänge und Entwicklungsdeterminanten wie auch zur Durchsetzung spezifischer Partikularinteressen.

Der Begriff der Globalisierung hat längst auch in deutsche Städte und Gemeinden Einzug erhalten: zunächst zur Erklärung von Veränderungs- und Entwicklungstrends, inzwischen verstärkt auch im Kontext kommunaler Strategiepapiere und Entwicklungsprogramme. Für Stuttgart beispielsweise hat „die Globalisierung ... längst auch die Kommunalpolitik erfasst“<sup>2</sup>, aus Nürnberger Sicht eröffnen sich „neue Dimensionen im Standortmarketing durch die Globalisierung“<sup>3</sup>. Frankfurt am Main versteht sich als „die internationalste deutsche Stadt mit starker Einbindung in das globale Städtenetz und das globale Finanz- und Beratungsbusiness“<sup>4</sup>. Berlin und Stuttgart stellen „im Zuge fortschreitender Globalisierung“<sup>5</sup> eine Verschärfung des Standortwettbewerbs fest: „nicht nur zwischen Unternehmen, son-

---

1 Zit. nach: *Deutscher Bundestag*, Globalisierung der Weltwirtschaft, Schlussbericht der Enquête-Kommission, Opladen 2002, S. 49.

2 *Wolfgang Schuster*, Strategien zur Globalisierung am Beispiel Stuttgart: Zukunft aktiv gestalten, in: *EUROPA kommunal* 5/2004, S. 184.

3 *Frank Thyroff*, Standortmarketing im Zeitalter der Globalisierung, unter: [www.wirtschaft.nuernberg.de/ver2004/decidedownloads/dl/Standortmarketing\\_im\\_Zeitalter\\_der\\_Globalisierung\\_0108.pdf](http://www.wirtschaft.nuernberg.de/ver2004/decidedownloads/dl/Standortmarketing_im_Zeitalter_der_Globalisierung_0108.pdf)

4 *Stadt Frankfurt am Main, der Magistrat, Dezernat Planung und Sicherheit (Hrsg.)*, Büroflächenentwicklung in Frankfurt am Main. Untersuchung zur Entwicklung des Büroflächenmarktes 2002 bis 2012, Frankfurt am Main 2003, S. 5.

5 *Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin*, Stadtentwicklungsplan Gewerbe, Berlin 2000, S. 15.

dern auch zwischen nationalen Staatssystemen und Großstadtregionen“<sup>6</sup>. In Düsseldorf wird „Globalisierung als Chance begriffen“<sup>7</sup>. In Hamburg will man „Globalisierung produktiv gestalten“<sup>8</sup>, aus Kölner Sicht kommt es „in Zeiten der Globalisierung ... nicht nur darauf an, ob eine Stadt in den Bereichen Wirtschaft, Wissenschaft, Kunst und Kultur mehr zu bieten hat als andere Standorte. Sie muss auch auf ihr Aussehen achten“<sup>9</sup>.

Seit Mitte der 1990er-Jahre waren die Globalisierung und ihre sektoralen wie räumlichen Auswirkungen Gegenstand einer Vielzahl von Veröffentlichungen. Zu einer einheitlichen Definition ist es dabei nicht gekommen. Weitgehende Übereinstimmung gab es darüber, dass Globalisierung einen umfassenden Prozess der weltweiten, vor allem ökonomischen Umstrukturierung bezeichnet. Unter den unterschiedlichen Erklärungsansätzen für die Ursachen dieses Prozesses spielen zwei eine maßgebliche Rolle<sup>10</sup>. Nach dem Ersten ist Globalisierung Ergebnis eher technisch-ökonomischer Sachzwänge in Gestalt technologischer Innovationen, die eine neue internationale Arbeitsteilung, neue Produktionsstrukturen und eine zunehmende unternehmerische Standortfreiheit zur Senkung der Produktionskosten ermöglichen. Dem zweiten Ansatz zufolge steht Globalisierung für eine politisch gewollte Strategie und ein komplexes Bündel von Maßnahmen, die ab den 1970er-Jahren zur Überwindung der immer deutlicher werdenden Krise der als Fordismus bezeichneten Formation der kapitalistischen Wirtschaftsweise zum Einsatz kamen<sup>11</sup>.

Ungeachtet unterschiedlicher Interpretationen und Schwerpunktsetzungen teilen die meisten der vorliegenden Veröffentlichungen zur Globalisierung eine Gemeinsamkeit: ihre weitgehende Beschränkung auf Wirtschaftsblöcke, Kontinente und Nationalstaaten. Städte und Gemeinden und damit die Ebene, auf der globale und nationale Entwicklungen und Veränderungen konkret wirksam werden, spielen in der Regel – sieht man von Studien über eine begrenzte Zahl sogenannter

---

6 Wolfgang Schuster, S. 184.

7 [http://www.messe-duesseldorf.de/md/de/wir\\_ueber\\_uns/wir-aktuell-Blick](http://www.messe-duesseldorf.de/md/de/wir_ueber_uns/wir-aktuell-Blick).

8 Jörn Walter, Entwicklung der Metropolen im Zeitalter der Globalisierung – Ausblicke auf eine Internationale Bauausstellung in Hamburg, in: Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (Hrsg.), Sprung über die Elbe, Hamburg auf dem Weg zur Internationalen Bauausstellung – IBA Hamburg 2013, Hamburg, Juni 2013, S. 72.

9 Industrie- und Handelskammer zu Köln (Hrsg.), Tops und Flops, Stärken und Schwächen der Wirtschaftsregion Köln, Köln 2004, S. 14.

10 Siehe dazu: Josef Esser, Globalisierung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover 2005, S. 397 ff.

11 Für viele: Elmar Altvater und Birgit Mahnkopf, Grenzen der Globalisierung, Münster 1996; No-reena Hertz, The Silent Takeover, London 2001; Joseph Stiglitz, Die Schatten der Globalisierung, Berlin 2002; Deutscher Bundestag (Hrsg.), Globalisierung der Weltwirtschaft, Schlussbericht der Enquête-Kommission, Opladen 2002; Le Monde diplomatique, Atlas der Globalisierung, Berlin 2003 und 2006; Gerry Mander und Edward Goldsmith, Schwarzbuch Globalisierung, München 2004; Thomas Greve und Christoph Scherrer, Globalisierung gestalten, Bonn 2005; Blätter für deutsche und internationale Politik (Hrsg.), Der Sound des Sachzwangs, Der Globalisierungs-Reader, Bonn, Berlin 2006.

Global Cities<sup>12</sup> einmal ab – keine oder nur eine nachrangige Rolle. Dies trifft in besonderem Maße zu, wenn es um die kommunale Ebene in Deutschland geht.

Der Bedeutungsgewinn der Globalisierung als relevanter Einflussgröße in der kommunalen Wirtschafts- und Entwicklungspolitik, eine häufig festzustellende begriffliche Unschärfe und die weitgehende Vernachlässigung „normaler“ deutscher Städte in der aktuellen Globalisierungsdebatte ließen es daher sinnvoll erscheinen, den Zusammenhang zwischen dem Phänomen der Globalisierung und deutschen Städten und Gemeinden einmal genauer in den Blick zu nehmen.

## 2. Untersuchungsziel

Der vorliegenden Studie liegt nach der Kategorisierung von Esser ein politisch-ökonomisches, nicht an Sachzwängen, sondern an Akteuren und deren Interessen orientiertes Verständnis von Globalisierung zugrunde. Diese Position wird auch durch die bisherigen Arbeiten des Autors der vorliegenden Studie über unterschiedlichste Fragen der Stadt- und Regionalentwicklung gestützt<sup>13</sup>, in denen stets deutlich wurde, dass die Entwicklung von Städten und Gemeinden nicht Ergebnis abstrakter Sachzwänge und Automatismen ist, sondern in starkem Maße durch die konkreten Entscheidungen und Aktivitäten einer Vielzahl von Akteuren bestimmt wird.

Die Studie sollte – dies war das ambitionierte Ziel – doppelten Aufschluss geben:

- zum einen darüber, wie sich die Globalisierung auf der kommunalen Ebene bemerkbar macht, d.h. über den komplexen Zusammenhang zwischen den Triebkräften, Politiken und Entwicklungen, die den aktuellen Globalisierungsprozess kennzeichnen, und den sich auf kommunaler Ebene vollziehenden strukturellen Veränderungen,
- zum anderen über die Strategien und Aktivitäten – wie auch deren Reichweite und Grenzen –, mit denen Kommunen diesen Veränderungen zu begegnen suchen. Einbezogen wurden dabei nicht allein Aspekte der räumlichen und siedlungsstrukturellen Entwicklung, sondern sämtliche relevanten kommunalen Politik- und Strukturbereiche.

Zentrale Fragenkomplexe der Studie waren:

---

12 Vgl. hierzu insbesondere die Arbeiten von *Saskia Sassen* wie z.B. *The Global City, New York, London, Tokio*, Princeton 1991; *Cities in a World Economy*, Thousand Oaks 1994; *Metropolen des Weltmarkts, die neue Rolle der Global Cities*, Frankfurt am Main 1996; siehe auch: *Peter Marcuse und Ronald van Kempen*, *Globalizing Cities*, Malden 2000.

13 So z.B.: *Werner Heinz*, *Stadtentwicklung und Strukturwandel*, Stuttgart, Berlin, Köln, 1990; *Werner Heinz (Hrsg.)*, *Public Private Partnership – Ein neuer Weg zur Stadtentwicklung?*, Stuttgart, Berlin, Köln, 1993; *Werner Heinz*, *Stadt & Region – Kooperation oder Koordination?*, Stuttgart, Berlin, Köln 2000.

- die Besonderheiten des aktuellen Globalisierungsprozesses (seine maßgeblichen Triebkräfte, Ziele und Akteure; die zugrunde liegenden politischen Entscheidungen und Weichenstellungen; seine supralokalen strukturellen Auswirkungen),
- die zentralen Vermittlungsebenen und -instanzen zwischen globaler und kommunaler Ebene,
- die unmittelbaren wie mittelbaren Auswirkungen des aktuellen Globalisierungsprozesses und der in seinem Kontext realisierten Politiken und Strategien auf die zentralen Einflussgrößen städtischer Entwicklung (Wirtschaft, Arbeitsmarkt, demographische Entwicklung, soziale Verhältnisse) und die daraus resultierenden räumlich-stadtstrukturellen Konsequenzen (unter besonderer Berücksichtigung unterschiedlicher Stadttypen und Regionen). Ziel war hier weniger eine vertiefte Auseinandersetzung mit sektoralen Veränderungen als das Aufzeigen von Querbezügen und Interdependenzen,
- die Wahrnehmung dieser Veränderungen und Entwicklungen auf kommunaler Ebene (Werden sie als Ergebnis der Globalisierung oder eher als Konsequenz anderer Einflussgrößen gesehen?),
- die kommunalen Strategien und Maßnahmen, mit denen auf die vielfältigen, oft auch vielfältig vermittelten Auswirkungen des Globalisierungsprozesses reagiert wird (Prioritätensetzungen, Strategiewandel, sektorale und übergreifende Strategien),
- die Grenzen und Defizite kommunalen Handelns (externe und interne Einflussgrößen und -restriktionen),
- notwendige Veränderungsbedarfe (Strategien- und Paradigmenwechsel in Bezug auf Sektoren, Ebenen und Akteure).

### 3. Methodisches Vorgehen

Wie nun lassen sich diese Fragen zufrieden stellend beantworten? Welche Erhebungsinstrumente sollen verwandt werden? Eine sinnvolle Antwort schien ein Methodenmix zu sein, um damit das komplexe Thema von verschiedenen Seiten in Angriff zu nehmen:

- Sekundäranalyse einer Vielzahl einschlägiger Veröffentlichungen und thematisch relevanter Forschungsarbeiten zu den Themen „Globalisierung“ und „Globalisierungsfolgen“ (zur Präzisierung von Untersuchungsthema und -rahmen wie auch zur Beantwortung suprakommunaler Fragestellungen);
- strukturierte Expertengespräche, die im Zentrum der Untersuchung standen: zum einen mit relevanten, bei ihren Entscheidungen und Aktivitäten in starkem

Maße durch den Globalisierungsprozess und dessen Auswirkungen betroffenen Akteuren der kommunalen und suprakommunalen Ebene, zum anderen mit Vertreterinnen und Vertretern einschlägiger, den zentralen Rahmenbedingungen städtischer Entwicklung entsprechender Wissenschaftsdisziplinen. Grundlage dieser Gespräche war ein vorab zugesandtes Thesenpapier zur Thematik der Globalisierung und ihrer zentralen Folgen für die kommunale Ebene. Als Erhebungsinstrument diente ein strukturierter Interviewleitfaden;

- insgesamt wurden 55 Gespräche durchgeführt: 26 mit den Spitzen und/oder maßgeblichen politischen Repräsentanten von 17 Städten, unterschiedlich in Lage und Größe sowie in Bezug auf Strukturen und Entwicklungsdynamik (siehe Übersicht 1 im Anhang), 16 Gespräche mit thematisch versierten Vertreterinnen und Vertretern aus dem wissenschaftlichen Raum sowie weitere zwölf mit gleichfalls einschlägig ausgewiesenen Repräsentanten von Wirtschaft, Politik und Interessenverbänden (siehe Übersicht 2 im Anhang);
- Sekundäranalyse der sogenannten grauen, von den in die Untersuchung einbezogenen Städten, Organisationen und Verbänden zur Verfügung gestellten Literatur und einer großen Zahl von Zeitschriften- und Zeitungsartikeln (zur Analyse aktueller, globalisierungsrelevanter kommunaler Veränderungen, Probleme und Politiken wie auch zur Herausarbeitung einschlägiger Entwicklungstrends).

#### **4. Aufbau der Studie**

Der Aufbau der Studie orientiert sich an den genannten Untersuchungsfragen und schlägt einen großen Bogen: von der globalen Ebene über die im Zentrum der Arbeit stehenden Städte und Gemeinden bis zu abschließenden, wieder auf der globalen Ebene endenden Forderungen.

Im ersten Abschnitt wird der allgemeine Rahmen abgesteckt: von den im Kontext der Globalisierung relevanten Triebkräften, politischen Weichenstellungen und übergreifenden Veränderungen bis zur Rolle, die suprakommunale Gebietskörperschaften wie Bund und Europäische Union im Prozess der Globalisierung einnehmen. Der zweite Abschnitt hat die zentralen Rahmenbedingungen kommunaler Entwicklung, ihre globalisierungsbedingte Transformation und die daraus resultierenden Auswirkungen für Städte und Gemeinden zum Gegenstand. Diese werden an dieser Stelle bewusst allein als Betroffene dargestellt. Ihre Rolle als Akteure ist Thema des nächsten Abschnitts, in dem die unterschiedlichsten – als Reaktion auf die Globalisierung und/oder ihre vielfältig vermittelten Auswirkungen konzipierten – kommunalen Strategien und Maßnahmen erörtert werden. Zwischen diesen und den Herausforderungen der Globalisierung besteht allerdings – wie in Abschnitt IV gezeigt wird – ein deutliches Missverhältnis. Die Studie

schließt daher in einem fünften und letzten Kapitel mit einer Vielzahl von Forderungen ab, die von den unterschiedlichsten Akteuren im Sinne einer Verbesserung der kommunalen Problemsituation erhoben werden und deren Adressat nicht allein die kommunale Ebene ist, sondern auch weitere, im Kontext der Globalisierung maßgebliche Ebenen und Akteure. Diese Forderungen ergeben kein Konzept, sie sind vielmehr ein aus den Gesprächen wie auch verbandspolitischen Verlautbarungen zusammengestelltes Potpourri, das allerdings ebenso wie die gesamte Arbeit einen Bias hat: im Sinne der Erzielung einer „Globalisierung mit menschlichem Antlitz“<sup>14</sup>.

Die große Zahl der erörterten Frage- und Themenstellungen macht diese Studie auch vielfältig angreifbar. Vieles wird nur angerissen und vereinfacht, vorhandene Komplexität häufig reduziert. Anderes war allerdings auch nicht beabsichtigt. Ziel war nicht die detaillierte Analyse einzelner Themenfelder, sondern eine „kommunale Gesamtschau“. Diese sollte deutlich werden lassen, dass der aktuelle Globalisierungsprozess sukzessive alle Bereiche der kommunalen Ebene unmittelbar wie mittelbar erfasst und sie dabei einer anhaltenden quantitativen wie qualitativen Transformation unterzieht.

---

14 *Joseph Stiglitz, Die Schatten der Globalisierung, Berlin 2002, S. 283.*

# I. Der aktuelle Globalisierungsprozess – Vordringen neoliberaler Prinzipien

## 1. Der globale Handlungsrahmen

### 1.1 Zum Phänomen der Globalisierung

Nach den Worten des ehemaligen Oberbürgermeisters von Hannover, Herbert Schmalstieg, ist der oft verwandte Begriff der Globalisierung „zunächst ein Zauberwort, und dieses gilt es zu hinterfragen“<sup>1</sup>. Die Frage, was sich hinter diesem Zauberwort verbirgt, ist allerdings alles andere als einfach zu beantworten. Die vorliegenden Erklärungsansätze und einschlägigen Auseinandersetzungen mit dem Globalisierungsbegriff sind kaum noch überschaubar und decken – je nach politischen und theoretischen Standpunkten ihrer Urheber – ein breites und unterschiedlich instrumentalisierbares Spektrum ab. Globalisierung wird in den Bereich von „Glaube und Mythos“<sup>2</sup> verwiesen, als naturgegebener Prozess und damit als Sachzwang, gegen den man nichts machen kann, verstanden<sup>3</sup> oder – und diese Position wird am häufigsten eingenommen – als ein auf „unterschiedlich starke Triebkräfte“<sup>4</sup> zurückgehender Prozess interpretiert. Darüber, wie dieser Prozess strukturiert ist und wann er begonnen hat, gehen die Positionen jedoch ebenso auseinander wie bei Fragen nach den Triebkräften dieses Prozesses oder danach, ob dieser Prozess seit dem ausgehenden 20. Jahrhundert eine neue Entwicklungsstufe erreicht hat.

Der Globalisierungsprozess ist – um nur einige Beispiele zu nennen – „streng genommen nur die künstliche Forcierung des Welthandels“<sup>5</sup>, wird als „die weltweite Vernetzung ökonomischer Aktivitäten (und deren Zunahme)“<sup>6</sup> verstanden oder als mehrdimensionales – Wirtschaft, Wissenschaft, Technologie und Verkehr<sup>7</sup> – umfassendes Geschehen begriffen. Globalisierung bezeichnet nach Butterwegge „einen Prozess, welcher die national(staatlich)en Grenzen überwindet, zur Ausweitung bzw. Intensivierung der sozialen Beziehungen führt und schließlich den

---

1 Interview mit dem früheren Oberbürgermeister der Stadt Hannover Herbert Schmalstieg am 24.5.2006 in Hannover.

2 *Paul Treanour*, Globalisierung – ein Mythos? Manuskript o.O., 24.4.1997.

3 Der frühere BDI-Präsident Olaf Henkel hat beispielsweise Globalisierung als „eine Tatsache“ bezeichnet, die es nicht zu analysieren gilt, sondern auf die man zu reagieren hat. „Es nützt ja auch nichts, sich über das Wetter zu beschweren“.

4 *Bernard von Plate*, Grundzüge der Globalisierung, in: Globalisierung, Informationen zur politischen Bildung 280/2003, S. 3.

5 *M. J. Müller*, Was versteht man unter Globalisierung? <http://www.neoliberalismus.de/globalisierung.html> (3.2.2005).

6 *Jürgen Friedrichs*, Globalisierung – Begriff und grundlegende Annahmen, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B. 33–34/1997, S. 3.

7 *Eric Hobsbawm*, Eine gespaltene Welt geht ins 21. Jahrhundert, in: *Frankfurter Rundschau* vom 4.12.1999.

gesamten Planeten umspannt“<sup>8</sup>. Für den englischen Historiker Hobsbawn ist Globalisierung „nicht das Produkt einer einzigen Handlung, wie das Betätigen eines Lichtschalters oder das Anlassen eines Automotors. Sie ist ein historischer Prozess, der sich in den letzten 10 Jahren zweifellos stark beschleunigt hat, aber sie ist eine permanente Umgestaltung“<sup>9</sup>.

Der Beginn dieses Prozesses ist umstritten. Nimmt man die auf Handelsbeziehungen und militärischen Eroberungszügen basierenden Weltsysteme vorderasiatischer und ägyptischer Hochkulturen (in der damals bekannten Welt) zum Ausgangspunkt, dann kann der Globalisierungsprozess auf eine mehr als 3 000-jährige Geschichte zurückblicken<sup>10</sup>. Für andere setzt der Globalisierungsprozess mit den Handelsaktivitäten der im 12. Jahrhundert gegründeten Norddeutschen Hanse ein. Und nach David Harvey, dem U.S.-amerikanischen Stadtgeographen, ist „Globalisierung ... von Anfang an ein integraler Bestandteil der kapitalistischen Entwicklung“ und „der Globalisierungsprozess des Kapitalismus ... sicherlich seit 1492 ... im Gange“<sup>11</sup>. Karl V. sah sein Reich bereits im 16. Jahrhundert als eines, in dem die Sonne niemals unterging<sup>12</sup>, und im Vertrag von Tordesillas von 1494, dem „ersten Vertrag der Weltgeschichte mit globaler Reichweite (wurde) die westliche Hemisphäre der ‚Neuen Welt‘ ... den Spaniern und die östliche Hemisphäre und damit der Seeweg nach Indien den Portugiesen zugesprochen“<sup>13</sup>.

Nach einer durch Reformation, Gegenreformation und Glaubenskriege bedingten Zäsur setzte der Globalisierungsprozess mit dem ausgehenden 17. und 18. Jahrhundert wieder – für manche auch erst richtig – ein: mit der Kolonialisierung von immer mehr Weltregionen durch die militärisch-kommerziellen Unternehmungen holländischer, englischer und französischer Herrscherhäuser und deren Handelsgesellschaften sowie der zeitgleichen Herausbildung einer neuen, d.h. der kapitalistischen Wirtschaftsweise: mit ursprünglicher Akkumulation, Industrialisierung und Umwälzung aller bis dahin geltenden Wirtschafts- und Sozialstrukturen. Besondere Kennzeichen der nun anbrechenden Epoche waren „die fortwährende Umwälzung der Produktion, die ununterbrochene Erschütterung aller gesellschaftlichen Zustände, ... ewige Unsicherheit und Bewegung ...“<sup>14</sup>.

Bereits vor dem Ersten Weltkrieg hatte die Globalisierung – wenn auch unter anderen Begriffen wie Weltmarkt und Imperialismus – einen Höhepunkt und, so die

---

8 *Christoph Butterwegge*, Globalisierung, Krise des Sozialen und die Zivilgesellschaft der Zukunft, in: S. Gillich (Hrsg.), *Gemeinwesenarbeit. Eine Chance der Stadtentwicklung*, 2. Auflage, Gelnhausen 2004, S. 16.

9 *Eric Hobsbawn*, *Das Gesicht des 21. Jahrhunderts*, München, Wien 2000, S. 78.

10 Siehe dazu den Hinweis auf die Arbeiten von Frank und Gills, in: Elmar Altvater und Birgit Mahnkopf, *Grenzen der Globalisierung*, Münster 1996, S. 21.

11 *David Harvey*, *Betreff Globalisierung*, in: Steffen Becker, Thomas Sablowski, Wilhelm Schumm (Hrsg.), *Jenseits der Nationalökonomie*, Hamburg 1997, S. 29.

12 Zit. nach *Gerhard Schweigler*, *Informationsrevolution und ihre Folgen*, in: *Globalisierung, Informationen zur politischen Bildung* 280/2003, S. 7.

13 *Bundeszentrale für politische Bildung*, *Globalisierung: Geschichte und Dimension eines Begriffs*, Tagungsbeitrag, Juli 2001.

14 *Karl Marx und Friedrich Engels*, *Manifest der Kommunistischen Partei*, Berlin 1967, S. 15.

Auffassung vieler, einen Entwicklungsstand erreicht, der dem heutigen vergleichbar ist<sup>15</sup>. „In einer Stadt wie Hamburg war damals alles international: Rohstoffe, Handel, Arbeitsmarkt“<sup>16</sup>. Für Hobsbawm war Globalisierung auf dieser Entwicklungsstufe allerdings weitgehend auf diese beiden Bereiche beschränkt: Handel und „Freizügigkeit der Arbeitskräfte in Form von massenhaften Migrationen“<sup>17</sup>.

Welthandel und Handelsglobalisierung erfuhren durch die kriegerischen Auseinandersetzungen der beiden Weltkriege und die Weltwirtschaftskrise, die mit dem Zusammenbruch der New Yorker Börse im Oktober 1929 begann, erneut eine deutliche Zäsur. „Der Welthandel ging nach 1929 auf zehn Prozent seines früheren Volumens zurück. Auch bei den Direktinvestitionen kam es zu dramatischen Rückgängen“<sup>18</sup>. Und die Zeit nach den Weltkriegen, das sogenannte Goldene Zeitalter des Kapitalismus der 1950er- und 1960er-Jahre, war in den maßgeblichen westlichen Industrieländern durch eine starke nationalstaatliche Regulierung gekennzeichnet. „Politik und Ökonomie konzentrierten sich auf die Konsolidierung der nationalen Märkte und den Versuch der Stabilisierung sozialer Spannungen durch Staatsintervention“<sup>19</sup>. Einer erneuten Phase der Globalisierung waren zunächst auch enge geographische Grenzen gesetzt. China hatte sich aus dem Weltmarkt ausgeklinkt, Indien setzte auf eine eher eigenständige Entwicklung als auf Weltmarktintegration, und die Sowjetunion und ihre Bruderstaaten verfolgten ihre eigene Weltpolitik. Erst in den 1970er-Jahren wurde „die Globalisierung freigesetzt“<sup>20</sup> und damit eine neue Entwicklungsstufe des Globalisierungsprozesses initiiert.

## 1.2 Maßgebliche Triebkräfte des aktuellen Globalisierungsprozesses

Weitgehende Übereinstimmung besteht auf Seiten der Wissenschaft wie der kommunalen Praxis darüber, dass die den Abbau vorhandener organisatorischer, institutioneller, rechtlicher und räumlicher Grenzen und Schranken bedeutende „Freisetzung der Globalisierung“ nicht das Ergebnis von Automatismen und Sachzwängen war, sondern sich vielmehr einem Konglomerat aus vielfältig vernetzten wirtschaftlichen Veränderungen, politischen Entscheidungen, technologischen Innovationen und geopolitischen Umwälzungen verdankte. Vorrangig genannt werden hierbei:

---

15 Interview mit Prof. Dieter Läßle, Professor für Stadt- und Regionalökonomie an der Technischen Universität Hamburg-Harburg, am 30.11.2005 in Hamburg-Harburg.

16 Ebenda.

17 *Eric Hobsbawm*, *Gesicht des 21. Jahrhunderts*, S. 82.

18 Interview mit Prof. Elmar Altvater, Professor für Politik- und Sozialwissenschaften im Otto Suhr Institut an der Freien Universität Berlin, am 19.1.2006 in Berlin.

19 *Peter Schyga*, *Unterbrechung und Entfaltung, Globalisierung und Nationalstaat – Historische Verlaufsformen, gesellschaftliche und staatliche Organisation*, in: *Kommune* 5/05, S. 64.

20 Ebenda.

- die in den 1970er-Jahren immer deutlicher werdende Krise der als Fordismus bezeichneten Formation der kapitalistischen Wirtschaftsweise und die Strategien und Maßnahmen, die zur Bekämpfung dieser Krise eingesetzt wurden. Die konstitutiven Elemente dieser Formation – tayloristische Massenproduktion, systematische Erschließung des inneren Marktes, Durchkapitalisierung der Gesellschaft, Primat nationalstaatlicher Regulation sowie Etablierung einer politisch-sozialen Regulationsweise in Form des Sozialstaats –, die in den beiden Nachkriegsjahrzehnten kontinuierliches Wirtschaftswachstum, hohe Produktivitätsfortschritte und Profitraten bei gleichzeitiger Vollbeschäftigung und steigenden Masseneinkommen gesichert hatten<sup>21</sup>, wurden nun zunehmend als Barrieren empfunden, die die Dynamik des wirtschaftlichen Entwicklungs- und Verwertungsprozesses behinderten. „Die Vereinbarkeit von Kapitalprofit und Massenwohlfahrt hatte ein Ende gefunden“<sup>22</sup>;
- das Ende des Bretton-Woods-Systems – mit seinem Regime fester Wechselkurse, dem Dollar als Leitwährung und vertraglich vereinbarten Kapitalverkehrskontrollen<sup>23</sup> – als Folge der Anfang der 1970er-Jahre getroffenen finanzpolitischen Entscheidungen der damaligen U.S.-amerikanischen Regierung. „Die Staaten der Internationalen Gemeinschaft rückten von der Dollar-Kopplung ab und gaben die Wechselkurse frei“<sup>24</sup>. Die zentralen, vorwiegend an den Bedarfen der Industrieländer orientierten Institutionen des Bretton-Woods-Systems, Weltbank und Internationaler Währungsfonds (IWF), die bis dahin für die Steuerung und Koordination des internationalen Währungs- und Finanzsystems gesorgt hatten, erfuhren eine strategische Neuausrichtung;
- der etwa zeitgleich einsetzende Siegeszug der von der Chicago School um Milton Friedman und Friedrich August von Hayek vertretenen Ideologie des Neoliberalismus, die „auf der Annahme (beruht), dass ein freier Markt das Wachstum und den Wohlstand auf der Welt maximiert und die Verteilung dieses Zuwachses optimiert“<sup>25</sup>. Ihre Ziele lauten daher: weitgehender Abbau von staatlicher Regulierung und Steuerung, flächendeckende Deregulierung und Privatisierung sowie Unterwerfung von immer mehr Lebens- und Politikbereichen unter die Mechanismen des Marktes;
- der durch die Fordismus-Krise und den Zusammenbruch des internationalen Währungs- und Kreditsystems ausgelöste, auf den Prinzipien des Neoliberalismus basierende Prozess einer tiefgreifenden Modernisierung von Finanzmärkten, Wirtschafts- und Unternehmensstrukturen wie auch der politisch-administrativen Regulation: zur Beseitigung vorhandener Barrieren und Grenzen der Kapitalverwertung und damit zur Erschließung neuer Räume, Märkte

21 *Joachim Hirsch*, Vom Sicherheits- zum nationalen Wettbewerbsstaat, Berlin 1998, S. 20 f.

22 *Ebenda*, S. 22.

23 *Burak Copur und Ann-Kathrin Schneider*, IWF & Weltbank: Dirigenten der Globalisierung, Hamburg 2004, S. 9.

24 *Thomas Korber*, Bretton-Woods und Keynesianismus, o.O., 9.6.2001.

25 *Eric Hobsbawm*, Gesicht des 21. Jahrhunderts, S. 80.

und Profitquellen. Zur nationalstaatlich bestimmten „inneren Landnahme“ der beiden Nachkriegsjahrzehnte kam nun eine „äußere, den gesamten Globus erfassende Landnahme“. „Globalisierung ... ist die entscheidende Strategie des Kapitals zur Lösung der Fordismus-Krise“<sup>26</sup>.

Als maßgebliche Kennzeichen dieses zunächst von U.S.-amerikanischer und britischer Seite forcierten und dann von immer mehr Staaten der nördlichen wie auch der südlichen Hemisphäre adaptierten Umwälzungs- und Krisenbewältigungsprozesses gelten:

- ▲ die Liberalisierung des Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs durch den Abbau von Zöllen und anderen Handelsbarrieren,
- ▲ eine fortschreitende Deregulierung im öffentlichen wie auch im Wirtschafts- und Finanzsektor,
- ▲ eine zunehmende Teil- oder Vollprivatisierung bisher von öffentlicher Seite erbrachter Aufgaben und Leistungen sowie
- ▲ eine anhaltende Flexibilisierung von Produktionsprozessen wie auch von Arbeits- und Lohnverhältnissen (von der Teilzeitarbeit bis zur Einführung flexibler Arbeitszeitmodelle).

Entscheidende Weichenstellungen zur Durchsetzung dieser Strategien waren unter anderem die als „Reaganomics“ und „Thatcherism“ in die Geschichte eingegangenen, stark neoliberal geprägten Politiken der U.S.A. und Großbritanniens in den 1970er- und 1980er-Jahren; die durch die Regierung Thatcher 1986 vorgenommene und als „Big Bang“ bezeichnete Öffnung der Londoner Wertpapierbörse für ausländische Kapitalanleger<sup>27</sup>; die multilateralen Liberalisierungsrunden von GATT (General Agreement on Tariffs and Trade), die zu einer sukzessiven Beseitigung von mengenmäßigen Handelsbeschränkungen (Kontingenten) und tarifären Handelshemmnissen (Zöllen) führten<sup>28</sup>, und nicht zuletzt die auf eine weltweite „Verallgemeinerung der finanzwirtschaftlichen Verhältnisse“<sup>29</sup> der Industrieländer zielenden Aktivitäten und Programme der internationalen, maßgeblich von den Interessen der G7-Staaten bestimmten Finanzinstitutionen IWF und Weltbank. Als Voraussetzungen für finanzwirtschaftliche Hilfen dieser beiden Institutionen wurden im Zuge des „Washington Konsens“ von 1982 sogenannte Strukturanpassungsprogramme gefordert. Den Empfängerländern von Fördermitteln wurden damit „freie Wechselkurse

---

26 Joachim Hirsch, Vom Sicherheits- zum nationalen Wettbewerbsstaat, S. 22.

27 Kim Changhyun, Thatcherism, Wikipedia, Okt. 2005.

28 Georg Koopmann und Fritz Franzmeyer, Weltwirtschaft und internationale Arbeitsteilung, in: Globalisierung, Informationen zur politischen Bildung 280/2003, S. 14. In der letzten Runde des GATT, der sogenannten Uruguay-Runde, wurde 1995 das GATT von der Welthandelsorganisation (World Trade Organisation – WTO) abgelöst. Im gleichen Jahr trat das Dienstleistungsabkommen GATS (General Agreement on Trade in Services) in Kraft. Thomas Fritz, GATS, in: Wissenschaftlicher Beirat von attac (Hrsg.), ABC der Globalisierung, Hamburg 2005, S. 58 f.

29 Burak Copur und Ann-Katrin Schneider, IWF & Weltbank, S. 19.

und liberalisierte Banksysteme aufgezwungen“<sup>30</sup>. „Neuartig an der ‚Struktur-  
anpassung‘ (...) war, dass sie die politische Durchsetzung von Reformen ins  
Zentrum rückte und damit ... tief in die Innenpolitik ihrer Klienten eingriff“<sup>31</sup>;

- ein umfassender technologischer Innovationsschub der 1980er- und 1990er-  
Jahre, der mit dem weltweiten Relevanzgewinn neoliberaler Wirtschaftspro-  
gramme zusammenfiel und die „Instrumente“ zur Umsetzung dieser Program-  
me bereitstellte. „Die Globalisierung beruht primär auf der Beseitigung techni-  
scher ... Hindernisse. Es ist die Aufhebung von Entfernung und Zeit“<sup>32</sup>.

In den Zeiten der Handelsglobalisierung des 19. Jahrhunderts vergingen zwi-  
schen den maßgeblichen Erfindungen der Kommunikationstechnologie Tele-  
graph (1809) und Telefon (1872) mehr als 60 Jahre. In den vergangenen  
30 Jahren sind solche Innovationen in immer kürzeren Zeitabständen erfolgt:  
von Fax, BTX und PC bis zu Mobiltelefon und Internet-Breitband<sup>33</sup>. Gleichzei-  
tig sind „die Transferkosten von Informationen fast auf Null gedrückt wor-  
den“<sup>34</sup>. Computerisierung und vielfältige Innovationen im Bereich der Infor-  
mations- und Kommunikationstechnologien haben inzwischen ein explosions-  
artiges Wachstum und eine tendenzielle Verselbstständigung der deregulierten  
und liberalisierten Finanzmärkte ermöglicht sowie gleichzeitig zu dramati-  
schen Veränderungen bei wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und individuel-  
len Kommunikationsprozessen geführt. Allerdings, dies sollte nicht vergessen  
werden, hatten im Jahre 2000 „erst fünf Prozent der Weltbevölkerung An-  
schluss an die lichtschnellen Datenströme“<sup>35</sup>.

Auch im Produktionsbereich haben technologische Innovationen weitreichen-  
de Veränderungen ausgelöst: Fordistische Massenproduktion und tayloristische  
Arbeitsorganisation wurden und werden durch neue Produktions- und Arbeits-  
prozesse ersetzt. Gleichzeitig ermöglichen diese Technologien die Realisie-  
rung transnationaler Produktions- und Fertigungsstrukturen (siehe Abschnitt  
II.1.3).

Neue Technologien haben nicht nur dazu beigetragen, die großräumige Über-  
tragung immaterieller Einheiten wie Nachrichten und Informationen zu be-  
schleunigen, sie haben auch den Transport von materiellen Einheiten, d.h. von  
Gütern und Personen auf ein neues Niveau gehoben<sup>36</sup>. „Ausgangspunkt war  
die enorme Beschleunigung und die weltweite Ausdehnung des Gütertrans-

---

30 Ebenda.

31 Klaus Müller, *Globalisierung*, Bonn 2002, S. 86 ff, zit. nach Georg Koopmann und Fritz Franz-  
meyer, *Weltwirtschaft und internationale Arbeitsteilung*, S. 15.

32 Eric Hobsbawm, *Gesicht des 21. Jahrhunderts*, S. 80.

33 Jörg Schmeidler, *Globalisierung – Die Globalisierungsdebatte im Widerstreit zwischen Internali-  
sierung und Externalisierungen*, Manuskript, Osnabrück 2001, S. 70 f.

34 David Harvey, S. 36.

35 Klaus Franke und Jürgen Scriba, *Ordnung im Chaos*, in: DER SPIEGEL 14/2000, S. 142.

36 Jörg Schmeidler, S. 66.

ports“<sup>37</sup>; darauf folgten die Entwicklung immer leistungsstärkerer Transportmittel, ein rascher Ausbau des Containerwesens sowie die Entwicklung innovativer Logistikkonzepte. Zwischen 1980 und 1993 erhöhte sich der Güterumschlag in den zehn warenumschlagstärksten Weltseehäfen um mehr als 26 Prozent<sup>38</sup>. Gleichzeitig sind die Transportkosten – auch als Folge der Einführung der Containertechnologie – stark gesunken.

Die bisher skizzierten, die gegenwärtige Stufe des Globalisierungsprozesses maßgeblich bestimmenden Weichenstellungen, Veränderungen und Innovationen gingen sämtlich von Seiten der westlichen Industriestaaten aus. Ab den späten 1980er-Jahren kamen jedoch drei weitere, den Prozess der Globalisierung zusätzlich beschleunigende und seinen räumlichen Einflussbereich stark vergrößernde geopolitische Veränderungen hinzu. Diese führten dazu, dass die beiden bevölkerungsreichsten Staaten der Welt und damit mehr als zwei Fünftel der Weltbevölkerung neu in den Weltmarkt eingeführt wurden, der nun tatsächlich als global bezeichnet werden konnte. Diese Veränderungen umfassten

- den mit dem Fall der Mauer in Berlin 1989 eingeleiteten Zusammenbruch der Sowjetunion und ihrer Bündnisstaaten. „Bereits 1991 war bis auf wenige Ausnahmen (Nordkorea und Kuba) der gesamte ehemalige sowjetische Einflussbereich in den Weltmarkt integriert. Unter dem Einfluss des IWF wurden in vielen Nachfolgeländern zudem äußerst marktradikale Reformen durchgeführt“<sup>39</sup>. Inzwischen ist eine Reihe dieser Staaten zu Mitgliedern der Europäischen Union geworden und infolge zunehmender Produktions- und Arbeitsmarktverflechtungen wie auch Handelsbeziehungen weitgehend in den europäischen Wirtschaftsraum integriert. Auch für die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) stellt die EU als Handelspartner einen maßgeblichen Faktor dar. Exportiert werden wie schon zu Zeiten der früheren Sowjetunion hauptsächlich Rohstoffe wie Rohöl und Erdgas sowie Produkte der Primärindustrie. Bei den Importen stehen Konsumgüter und Primärgüter der Produktion im Vordergrund<sup>40</sup>;
- die in den 1980er-Jahren eingeleitete schrittweise Öffnung der Volksrepublik China für den Weltmarkt. Dieser Prozess erfuhr in den 1990er-Jahren eine dramatische Beschleunigung. Inzwischen fließen in die VR China „mehr ausländische Direktinvestitionen als in jedes andere der sogenannten Schwellenländer. 2004 waren es 62 Milliarden Dollar“<sup>41</sup>. Chinas Integration in die Weltwirtschaft war allerdings nicht das Ergebnis von außen oktroyierter Strukturanpassungsprogramme, sondern interner wirtschafts-, finanz- und arbeits-

---

37 *Eric Hobsbawm, Gesicht des 21. Jahrhunderts, S. 80.*

38 *ISL Shipping Statistic Yearbook*, zit. nach Jörg Schmeidler, S. 67.

39 *Thomas Greven und Christoph Scherrer, Globalisierung gestalten*, in: Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 2005, S. 42.

40 *Binnen- und Außenhandel der GUS-Staaten*, in: *Le Monde diplomatique* (Hrsg.), *Atlas der Globalisierung*, Berlin 2003, S. 142 f.

41 *Ostasien meldet sich zurück*, in: *Le Monde diplomatique* (Hrsg.), *Atlas der Globalisierung*, Berlin 2006, S. 156.

marktpolitischer Strategien eines zentral gesteuerten Staates. Diese „Leninist led Market-Society“, wie es 1993 in einer Hongkonger Zeitung hieß, ist nun dabei, wieder die Position zurückzugewinnen, die ihr zusammen mit Indien „vor dem Zeitalter der Kolonialisierung und der europäischen industriellen Revolution zukam“<sup>42</sup>. Um 1750 entfielen „32,8 Prozent der weltweiten Güterproduktion (auf China), auf Europa dagegen nur 23,2 Prozent“<sup>43</sup>. 2002 trat China der WTO bei. Inzwischen hat sich das Land zu einem der größten Exporteure der Welt entwickelt. Für 2008 wird damit gerechnet, dass China mit Ausfuhren in Höhe von 1,4 Billionen Dollar Deutschland den Rang als Exportweltmeister ablaufen wird<sup>44</sup>;

- die sukzessive Transformation der bisherigen, planwirtschaftlich organisierten und auf Industrieproduktion, Importsubstitution und einen breiten öffentlichen Sektor setzenden Wirtschaftspolitik des indischen Subkontinents. Auslöser und Grundlage waren massive Wirtschafts- und Finanzprobleme in den 1970er- und 1980er-Jahren und ein in den 1990er-Jahren vom Internationalen Währungsfonds (IWF) vorgelegter Strukturanpassungsplan. Deregulierung der Wirtschaft und Öffnung für ausländische Investoren haben in Indien zu einem deutlichen Anstieg ausländischer Direktinvestitionen geführt, auch wenn sich diese 2005 auf nur etwa ein Zehntel der in China getätigten Investitionen beliefen. Ein signifikantes Wachstum verzeichnet auch der Export von Textilien (wie bereits in vorkolonialen Zeiten), Pharmaprodukten und immer stärker auch von Softwareerzeugnissen. „Weltweit hat Indien es mittlerweile auf ein Fünftel aller Softwareexporte gebracht“<sup>45</sup>. Experten zufolge liegt Indien in diesem Sektor zehn bis 15 Jahre vor China. China, so heißt es daher, „sei zwar die Fabrik der Welt, Indien dagegen könne Technologiezentrum der Erde werden“<sup>46</sup>. Wie die jüngste Entwicklung zeigt, versteht Indien Globalisierung keineswegs als von den westlichen Industriestaaten dominierte Einbahnstraße. Große indische Konzerne treten zunehmend als Aufkäufer westlicher Unternehmen auf: ein Beispiel ist der indische Stahlmagnat Mittal.

### 1.3 Strukturelle Konsequenzen

Tiefgreifende wirtschaftsstrukturelle Veränderungen, eine ideologische Neuausrichtung der Politik vieler westlicher Industriestaaten und der von ihnen maßgeblich bestimmten internationalen Institutionen, spektakuläre technologische Innovationen und geopolitische Umwälzungen haben ab den 1970er-Jahren zur Herausbildung einer neuen Stufe des historischen Globalisierungsprozesses geführt.

---

42 Ebenda.

43 Ebenda, S. 157.

44 *Friedemann Siering*, China bald Weltmeister, in: Kölner Stadt-Anzeiger vom 6.2.2007.

45 *Indiens später Aufschwung*, in: *Le Monde diplomatique* (Hrsg.), Atlas der Globalisierung, Berlin 2006, S. 170.

46 *Gabriele Venzky*, Indien will China überholen, in: Kölner Stadt-Anzeiger vom 5.1.2006.

Bei dieser handelt es sich – wie schon in den Zeiten von Imperialismus und Kolonialismus – „im Wesentlichen um eine Expansion über den (nahezu gesamten) Globus hinweg“<sup>47</sup>. Dieser ist jedoch „seiner ganzen Natur nach geographisch, klimatisch und historisch höchst unterschiedlich ... Diese Realität erlegt der Vereinheitlichung des gesamten Planeten gewisse Beschränkungen auf“<sup>48</sup>. Diese Beschränkungen werden durch vorhandene Macht- und Akteurskonstellationen zusätzlich verstärkt.

Die neue, bis in die Gegenwart anhaltende Stufe der Globalisierung unterscheidet sich deutlich von früheren Entwicklungsphasen. Sie ist nicht auf einzelne Bereiche wie Handel, Kultur oder militärische Eroberungen begrenzt, sondern mit einer tiefgreifenden, Wirtschaft und Finanzen, öffentliche und private Akteure, räumliche wie soziale Strukturen erfassenden Transformation verbunden. Mit dieser sind nach Oskar Negt die von Marx für die Entwicklung der kapitalistischen Wirtschaft genannten Merkmale „fortwährende Umwälzung der Produktion ... ununterbrochene Erschütterung aller gesellschaftlichen Zustände, ... ewige Unsicherheit und Bewegung“<sup>49</sup> Realität geworden<sup>50</sup>.

- Besondere Kennzeichen der aktuellen Phase der Globalisierung sind zunächst – darüber besteht auch unter den Gesprächspartnern dieser Studie weitgehende Einigung – der Abbau bisheriger, die Dynamik der Kapitalverwertung behinderender Grenzen und Barrieren, die damit einhergehende Öffnung von zunehmend mehr Räumen und Märkten „für ausländische Waren, Dienstleistungen und Direktinvestitionen“<sup>51</sup> sowie eine signifikante Beschleunigung des Transports von Gütern, Finanzen und Informationen. Diese weist vor allem für die beiden Letztgenannten exponentielle Steigerungsraten auf und verdankt sich den seit den 1970er-Jahren gleichfalls immer rascher erfolgenden Innovationen in den Bereichen der Mikroelektronik und Telekommunikation. „Sie haben es möglich gemacht, die Welt mit einem direkten Kommunikationsnetz zu überspannen, das nahezu jeden Punkt dieser Erde in oft nur Bruchteilen von Sekunden erreichbar werden lässt“<sup>52</sup>. Ergebnis ist „der zeitkompakte Globus. Ereignisse verschiedener Weltgegenden und Bedeutung werden nun auf einer Zeitachse und nicht mehr auf vielen verschiedenen verortet“<sup>53</sup>. Die Kosten für diese Form der Raumüberwindung sind minimal.

Die enorme Beschleunigung und weltweite Ausdehnung auch des Gütertransports gehen auf vergleichbare Faktoren zurück: innovative Transporttechnologien und Logistikkonzepte sowie sinkende Transportkosten.

---

47 *Eric Hobsbawm*, *Gesicht des 21. Jahrhunderts*, S. 79.

48 *Ebenda*.

49 *Karl Marx und Friedrich Engels*, *Manifest der Kommunistischen Partei*, S. 15.

50 Interview mit Prof. Oskar Negt am 5.4.2006 in Hannover.

51 *Birgit Mahnkopf*, *Wider die Privatisierung öffentlicher Güter oder: Warum die soziale Demokratie das erste Opfer der Privatisierung wird*, in: Jörg Huffschild (Koord.), *Die Privatisierung der Welt*, Hamburg 2004, S. 80.

52 *Bernard von Plate*, *Grundzüge*, S. 3.

53 *Elmar Altvater und Birgit Mahnkopf*, *Grenzen der Globalisierung*, S. 40.

- Als beeindruckendster Aspekt der wirtschaftlichen Globalisierung gilt vielen die explosionsartige Zunahme der Transaktionen auf den internationalen Finanzmärkten, die sich mit der in den 1970er-Jahren einsetzenden Deregulierung und Liberalisierung des Kapitalverkehrs immer mehr verselbstständigen konnten. „Wirklich globalisiert“, so Oskar Negt, „sind nur die Devisen- und Finanzströme“<sup>54</sup>. Die globalen Finanztransaktionen expandieren „noch um ein Vielfaches schneller ... als Weltproduktion und Welthandel. In den späten 1990er-Jahren wurden auf den Weltdevisenbörsen täglich bereits an die 1 200 Milliarden U.S.-Dollar gehandelt, wovon allenfalls fünf Prozent der Finanzierung von Handelsgeschäften und Direktinvestitionen dienen“<sup>55</sup>. Eine maßgebliche Ursache für diese Entwicklung sieht Jörg Huffschnid in der tendenziellen Funktionsverschiebung moderner Finanzmärkte. Deren ursprüngliche Finanzierungsfunktion – Organisation und Ermöglichung externer Finanzierungen sowie ertragbringende Anlage von Geldvermögen – spielt inzwischen „nur noch eine untergeordnete Rolle ... Was sich überwiegend abspielt, ist der Handel mit bereits bestehenden Finanztiteln, also mit Aktien, Anleihen, zum Teil auch Krediten und unzähligen hieraus abgeleiteten Finanzinstrumenten (Derivaten)“<sup>56</sup>. Dieser Handel macht bereits mehr als neun Zehntel der Aktivitäten moderner Finanzmärkte aus, und „die Geschwindigkeit dieses Handels wird immer größer“<sup>57</sup>. Zentrale Akteure sind mehrheitlich institutionelle Investoren wie Banken, große Fonds oder transnationale Unternehmen.

Für börsenorientierte Unternehmen heißt die Neuorientierung der Finanzmärkte, dass die Funktion der Unternehmenskontrolle verstärkt von den Aktienmärkten übernommen wird<sup>58</sup>.

- Auch im Produktionsbereich ist es im Zuge der gegenwärtigen Phase der Globalisierung zu signifikanten Veränderungen gekommen. Diese betreffen sowohl Unternehmensgröße und -strukturen als auch Produktionsprozesse und Produktionsverfahren wie auch Unternehmensziele und -philosophien (siehe Abschnitt II.1.1).

Seit dem Beginn der 1990er-Jahre ist die Zahl der transnationalen Konzerne (TNK) von etwa 7 000 auf knapp 65 000 im Jahre 2003 angestiegen<sup>59</sup>. Ihr Wachstum geht allerdings zunehmend weniger auf den Aufbau neuer Produktionsstätten im Ausland als auf „Zusammenschlüsse oder Übernahmen beste-

---

54 Interview mit Prof. Oskar Negt.

55 *Deutscher Bundestag (Hrsg.)*, Globalisierung der Weltwirtschaft, Schlussbericht der Enquête-Kommission, Opladen 2002, S. 51.

56 *Jörg Huffschnid*, Finanzmärkte, Globalisierung und alternative Wirtschaftspolitik, Vortragsmanuskript, Bremen 2003, S. 2.

57 Ebenda.

58 *Friedhelm Hengsbach*, „Globalisierung“ – Eine wirtschaftsethische Reflexion, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B. 33–34/2000.

59 *Georg Koopmann und Fritz Franzmeyer*, Weltwirtschaft und internationale Arbeitsteilung, S. 19.

hender Unternehmen (Merger- & Akquisitionsprozesse) zurück“<sup>60</sup>. Transnationale Unternehmen, oft auch „Global Player“ genannt, gelten inzwischen als „die Motoren der ‚Globalisierung‘. Sie wickeln drei Viertel des Welthandels ab; ein Drittel des Welthandels ist konzerninterner Handel mit wachsender Tendenz“<sup>61</sup>. Setzten diese transnationalen Konzerne bei ihren Leistungs- und Produktpaletten noch in den 1970er-Jahren stark auf Diversifizierung, so versuchen sie nun, „sich eher auf ihre Kernkompetenzen zu konzentrieren“<sup>62</sup>. Ihre Politik ist daher durch die Gleichzeitigkeit von (Mega-)Fusionen und Auslagerung (Outsourcing) von Unternehmensteilen gekennzeichnet. TNK sind vor allem in der Automobil- und Mineralölindustrie sowie im Versicherungs-, Einzelhandels- und Pharmagewerbe anzutreffen. 2002 waren die 200 größten transnationalen Konzerne für 28,7 Prozent des Weltbruttosozialprodukts zuständig<sup>63</sup>. Vier der 25 größten dieser Unternehmen hatten 2004 ihre Firmenzentrale (noch) in Deutschland: Daimler-Chrysler, Allianz, Volkswagen und Siemens<sup>64</sup>.

Der „Zentralisierung unternehmerischer Macht durch Fusionen, Übernahmen oder strategische Allianzen“ steht gleichzeitig – und auch dies gilt als ein besonderes Merkmal des gegenwärtigen Globalisierungsprozesses – „die geographische Streuung und Fragmentierung des Produktionssystems“<sup>65</sup> gegenüber. Zusammen mit neuen Informations- und Kommunikationstechnologien sowie relativ sinkenden Transportkosten hat die Liberalisierung der Märkte zur Entwicklung neuer, transnational organisierter Wertschöpfungsketten geführt, die dadurch gekennzeichnet sind, dass unterschiedliche Produktkomponenten an den jeweils kostengünstigsten Standorten hergestellt werden. D.h. „an jenen Orten ..., wo die Arbeitskosten, die Energie- und Rohstoffkosten, die Preise für Zwischengüter, das Preis-Leistungsverhältnis des öffentlichen Sektors etc. in der Gesamtschau am günstigsten sind“<sup>66</sup> (siehe auch Abschnitt II.1.1).

Als besonderes Novum des gegenwärtigen Globalisierungsprozesses gilt vielen die mit dem Ziel der Kostensenkung verbundene und nicht allein von großen Konzernen verfolgte „Internationalisierung von Produkten und Produktionsstandorten“<sup>67</sup>. „Während sich die weltweite Arbeitsteilung früher auf den Austausch von Produkten zwischen bestimmten Regionen beschränkte, ist es heute möglich, über die Grenzen von Staaten und Kontinenten hinweg zu produ-

---

60 Klaus-Peter Kisker, *Multinationale Konzerne*, in: Wissenschaftlicher Beirat von attac (Hrsg.), *ABC der Globalisierung*, Hamburg 2005, S. 124.

61 Friedhelm Hengsbach, „Globalisierung“.

62 Klaus-Peter Kisker, S. 124.

63 Jean Ziegler, *Der Kapitalismus ist wie eine Feuersbrunst*, Interview, in: *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung* vom 26.1.2003, S. 29.

64 Georg Koopmann und Fritz Franzmeyer, S. 19.

65 David Harvey, S. 39.

66 Hans-Helmut Klotz, *Globalisierung – Auf dem Weg zur „Single World“?*, Manuskript, Frankfurt am Main 2001, S. 14.

67 Vgl. dazu die Interviews mit Prof. Rudolf Hickel am 12.12.2005 in Bremen und Prof. Joachim Hirsch am 3.8.2006 in Frankfurt am Main.

zieren. ... das ist der eigentliche Unterschied zwischen der Weltwirtschaft vor 1914 und heute“<sup>68</sup>. Kostengründe sind auch die Ursache dafür, dass Unternehmen ihre Geschäftstätigkeit in westlichen Industrieländern ganz oder teilweise einstellen und sie in andere (meist Niedriglohn-)Länder auslagern. Betroffen von dieser, nicht allein für einzelne Produktmodule, sondern für ganze Branchen und ihre Produkte geltenden Verlagerung sind in erster Linie „... die Textil- und Bekleidungsbranche, die Leder- und Holzverarbeitung sowie die Herstellung von Spielwaren und Elektrogeräten. Der Trend lässt sich aber in allen Wirtschaftszweigen beobachten, in der Industrie wie im Dienstleistungssektor“<sup>69</sup> (siehe Abschnitt II.1.1).

Viele Unternehmen haben auf die Krise des Fordismus auch mit tiefgreifenden, der Produktivitätssteigerung dienenden und auf mikroelektronischen Innovationen basierenden Rationalisierungs- und Effektivierungsprozessen reagiert: von der Neuorganisation und immer stärkeren Automatisierung der Massenproduktion bis zu neuen Formen der Arbeitsorganisation und Arbeitszeitflexibilisierung zur Sicherung eines kontinuierlichen Produktionsrhythmus.

Vor allem bei börsennotierten Kapitalgesellschaften haben die Funktionsverschiebungen auf den Finanzmärkten zu signifikanten Veränderungen von Unternehmenszielen und Unternehmensphilosophien geführt. Im Vordergrund stehen nicht mehr langfristige Stabilität und der Erhalt von Arbeitsplätzen, sondern kurzfristige Rentabilität und in Form von Quartalsbilanzen belegte Ertragssteigerungen für die jeweiligen Anleger<sup>70</sup>. Die Politik dieser Unternehmen wird immer weniger durch das persönliche Engagement und Commitment ihrer Manager, Belegschaften oder Kunden bestimmt. Ausschlaggebend sind vielmehr die Gewinninteressen ihrer Anteilseigner (Shareholder-Value-Orientierung) und die Entscheidungen „einer neuen Managerelite, ... die das Streben nach kurzfristiger Gewinnmaximierung ins Zentrum des Handelns stellt“<sup>71</sup>.

- Dazu, wie sich der weltweite Anstieg grenzüberschreitender Direktinvestitionen auf die von Marx als Wesensmerkmal der kapitalistischen Produktionsweise konstatierte „internationale Teilung der Arbeit“ auswirkt, werden unterschiedliche Positionen vertreten. Die Internationalisierung der Produktion, zunehmende Outsourcing-Aktivitäten und Direktinvestitionen – nicht nur in Bereichen mit niedrigen, sondern auch mit hohen Wertschöpfungskapazitäten wie Informatik, Forschung und Entwicklung – sowie weit reichende technische Fortschritte in Schwellenländern wie China und Indien tragen für die einen dazu bei, „dass man heute nicht mehr von einer internationalen Arbeitsteilung

---

68 Eric Hobsbawm, *Gesicht des 21. Jahrhunderts*, S. 81.

69 *Standorte: Die Drohung mit dem Ausland*, in: *Le Monde diplomatique* (Hrsg.), Berlin 2006, S. 94.

70 Jürgen Friedrichs, *Globalisierung – Begriff und grundlegende Annahmen*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 33-34/1997, S. 5.

71 Klaus Dörre, *Finanzmarkt-Kapitalismus*, in: H.-J. Urban (Hrsg.), *ABC zum Neoliberalismus*, Hamburg 2006, S. 79.

sprechen kann wie zum Beginn der 1970er-Jahre<sup>72</sup>. Auch für den Wirtschaftsnobelpreisträger Paul Samuelson sind als Folge der aktuellen Entwicklungen die Voraussetzungen für die von David Ricardo formulierte Theorie der komparativen Vorteile (auf der Basis international unterschiedlicher Spezialisierungen) immer weniger gegeben. Andere weisen hingegen darauf hin, dass sich die einer tendenziellen Angleichung zugrunde liegenden Entwicklungen wie Direktinvestitionen und Produktionsverlagerungen auf eine nur begrenzte Zahl von Staaten beschränken und damit „allenfalls 30 Prozent der Weltbevölkerung ... direkt in die Weltwirtschaft integriert (sind)“<sup>73</sup>. „Von einer Tendenz zur Einebnung der asymmetrischen internationalen Arbeitsteilung zwischen Nord und Süd kann (daher) keine Rede sein“<sup>74</sup>. Als Beleg für den Fortbestand der internationalen Arbeitsteilung werden auch aktuelle Entwicklungen in Deutschland wie „die Abwanderung von Teilen der industriellen Produktion in die Niedriglohnländer Osteuropas“ genannt<sup>75</sup>.

- Weniger strittig scheint ein anderes Merkmal der aktuellen Globalisierungsphase zu sein. Seit den Weltumsegelungen und Eroberungszügen des späten Mittelalters war Globalisierung über Jahrhunderte ein Prozess, dessen wirtschaftliches, später auch politisches Zentrum in Europa saß. Imperialismus und Kolonialismus – als Globalisierungsformen des 18. und 19. Jahrhunderts – waren Ausdruck und Ergebnis der Weltmachtspolitik europäischer Großmächte. Im 20. Jahrhundert wurde dieser Eurozentrismus durch den wirtschaftlichen Relevanzgewinn der U.S.A. zunehmend relativiert. 2002 kamen zehn der 25 größten multinational tätigen Konzerne aus den U.S.A.<sup>76</sup>. Mit der Öffnung Chinas und Indiens für den Weltmarkt verliert aber auch die weltwirtschaftliche Dominanz von Europa und den U.S.A. sukzessive an Gültigkeit. Indien und China sind nicht mehr nur Empfänger umfangreicher ausländischer Direktinvestitionen, große Konzerne dieser Staaten verfolgen nun ebenso wie ihre europäischen und U.S.-amerikanischen Gegenspieler weltweite Anlagestrategien. Und diese – auch dies ist ein Novum der gegenwärtigen Entwicklung – beziehen die bisherigen Kernräume der Globalisierung mit ein. Der indische Stahlmagnat Mittal kaufte, wie bereits erwähnt, den europäischen Stahlkonzern Arcelor auf, der chinesische Computerhersteller Lenovo übernahm die Sparte Personalcomputer von IBM, der gleichfalls chinesische Elektronikkonzern TCC übernahm das Fernsehgeschäft des französischen Konzerns Thomson und die China National Offshore Oil Cooperation (NOOC) versuchte bereits 2005, mit dem U.S.-Ölmulti Unocal zu fusionieren<sup>77</sup>. Chinesische Unternehmen sind inzwischen auch in einem weiteren, bisher vorwiegend europäi-

---

72 *Eric Hobsbawn*, *Gesicht des 21. Jahrhunderts*, S. 79.

73 *Friedhelm Hengsbach*, „Globalisierung“.

74 *Joachim Bischof*, S. 76.

75 *Rudolf Hickel*, *Internationalisierung der Produktion und Globalisierung der Finanzmärkte – Folgen für Arbeit und Gewerkschaften*, in: *Gewerkschaftliche Monatshefte*, H. 11–12/1996, S. 713.

76 *Georg Koopmann und Fritz Franzmeyer*, S. 19.

77 Alle Angaben aus *Harald Maas*, *Chinesische Konzerne setzen zum Sprung auf westliche Märkte an*, in: *Frankfurter Rundschau* vom 12.7.2005.

schen und U.S.-amerikanischen Unternehmen vorbehaltenen Bereich tätig: der Finanzierung und Durchführung großer Infrastrukturprojekte in anderen asiatischen, aber auch afrikanischen Staaten. Im 21. Jahrhundert wird die Weltwirtschaft – so scheint es – nicht mehr über ein einziges Zentrum, sondern über mehrere Schwerpunkte verfügen.

- Auch der Welthandel hat sich globalisiert. Zwischen 1980 und 2002 ist der Weltwarenhandel um mehr als das Dreifache angestiegen<sup>78</sup>. Dieser Zuwachs stellt für viele jedoch kaum etwas Neues dar. Sie weisen darauf hin, dass die Handelsglobalisierung schon vor dem Ersten Weltkrieg einen vergleichbaren Stand erreicht hatte. Eine Gegenüberstellung der durchschnittlichen Wachstumsraten von realem Bruttoinlandsprodukt (Welt) und Welthandelsvolumen (Weltexporte) der Zeiträume 1870 bis 1913 und 1973 bis 1987 lässt nur geringfügige Unterschiede erkennen<sup>79</sup>.

Signifikante Unterschiede weist der aktuelle internationale Handel allerdings in struktureller Hinsicht auf. „Der ‚klassische‘ Außenhandel mit Waren wird zunehmend durch den Handel mit Dienstleistungen ergänzt“<sup>80</sup>. Die Innovationen im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien und die damit mögliche „räumliche Trennung zwischen der Bereitstellung und dem Konsum von Dienstleistungen“<sup>81</sup> haben auch diese zu Handelsobjekten werden lassen. 2002 belief sich der Dienstleistungsanteil am Welthandel bereits auf knapp 20 Prozent.

Eine weitere strukturelle Besonderheit hängt mit der Rolle zusammen, die die multinationalen Konzerne im Welthandel einnehmen. Bereits 1999 wurden 45 Prozent des Weltexports durch die ausländischen Töchter multinationaler Unternehmen bestritten, und ein wachsender Anteil dieser Handelsströme „fließt zwischen verschiedenen Unternehmen derselben multinationalen Konzerne“<sup>82</sup>. Drittes Spezifikum des aktuellen Welthandels ist schließlich seine Konzentration auf drei Weltregionen, die sogenannte Triade aus Nordamerika, Europa und asiatisch-pazifischem Raum und dort wiederum auf eine nur kleine Zahl von Nationalstaaten. Über 80 Prozent der globalen Warenexporte entfallen auf die Staaten der Triade, mehr als die Hälfte davon wird jedoch allein von acht Staaten – zu deren Spitzengruppe die U.S.A., Deutschland, China und Japan zählen – bestritten<sup>83</sup>.

Nach den Statuten der WTO soll die Organisation des Welthandels „durch bindende Regelungen auf der Basis des Freihandels“ erfolgen<sup>84</sup>. Die Realität ist davon allerdings noch weit entfernt. Zum einen praktizieren die exportstarken

---

78 Georg Koopmann und Fritz Franzmeyer, S. 16.

79 Elmar Altvater und Birgit Mahnkopf, S. 23.

80 Georg Koopmann und Fritz Franzmeyer, S. 16.

81 Ebenda.

82 *Weltumspannende Handelsströme*, in: *Le Monde diplomatique* (Hrsg.), 2003, S. 22.

83 Georg Koopmann und Fritz Franzmeyer, S. 16.

84 Ebenda.

und einflussreichen westlichen Industrieländer ungeachtet der von ihnen propagierten Politik der Liberalisierung der Märkte und des Abbaus von Handelshemmnissen einen indirekten Protektionismus über Zölle und/oder Subventionen (vor allem im Agrarbereich). Zum anderen ist die Grundlage des aktuellen Welthandels kaum mehr als „ein Flickenteppich der Liberalisierung“<sup>85</sup>, der sich aus einer Vielzahl bilateraler und regionaler Freihandelsabkommen „oder der in Südostasien so populären Wachstumsdreiecke (sogenannte ‚growth-triangles‘) zusammensetzt“<sup>86</sup>. Globalisierung wird somit „zur Quelle neuer Ausgrenzungen“.

- Verändert haben sich auch Rolle und Kompetenzen der Nationalstaaten: im Zuge eines Transformationsprozesses, dem sie – dies gilt zumindest für die westlichen Industrieländer – „nicht einfach hilflos ausgeliefert (waren), sondern ... (den) sie größtenteils selbst mit forciert“<sup>87</sup> haben und der zur Herausbildung „eines neuen Typus des kapitalistischen Staates“<sup>88</sup> führte. Vorrangiges Ziel dieses Staates, der sich als „nationaler Wettbewerbsstaat“ bezeichnen lässt, ist es, „einem global immer flexibler agierenden Kapital in Konkurrenz mit anderen Staaten günstige Verwertungsvoraussetzungen zu schaffen“<sup>89</sup>. Zu den maßgeblichen Kennzeichen des „nationalen Wettbewerbsstaats“ zählen
  - ▲ ein zunehmender strategischer Bedeutungsgewinn des internationalen Kontexts für politische Entscheidungen<sup>90</sup>,
  - ▲ ein daraus resultierender Ausbau der direkten und indirekten öffentlichen Subventionen für die Wirtschaft, dem ein kontinuierlicher Um- und Abbau sozialstaatlicher, für die Phase des Fordismus konstitutiver Regelungen gegenübersteht (siehe Abschnitt I.3). Aus neoliberaler Sicht gehen diese mit Kosten einher, die es im Sinne einer Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit zu minimieren gilt<sup>91</sup>,
  - ▲ eine zunehmende, mit der Privatisierung früher öffentlicher Aufgabenfelder der Daseinsvorsorge wie Kommunikation, Transport und Energieversorgung einhergehende Reduzierung der Staatstätigkeit auf sogenannte Kernkompetenzen,
  - ▲ rückläufige Regulierungs- und Gestaltungsmöglichkeiten als Folge des wettbewerbsbedingten Abbaus vorhandener Steuerungs- und Interventionsinstrumente, so z.B. zur „Kontrolle der Kapitalmobilität (insbesondere des

---

85 *Olaf Gersemann und Konrad Handschuch*, Gefährliche Taktik, in: *Wirtschaftswoche* Nr. 31/2003, S. 18.

86 *Thomas Menkhof*, Singapur – „Asiatische“ Weltstadt zwischen Globalisierung und Revitalisierung autochthoner Kulturmuster, Workingpaper Nr. 300, Universität Bielefeld, Bielefeld 1998, S. 4.

87 *Stephan Grigat*, Markt und Staat in der Globalisierung, Manuskript, 1/1999, S. 9.

88 *Joachim Hirsch*, Vom Sicherheitsstaat zum nationalen Wettbewerbsstaat, S. 33.

89 *Joachim Hirsch*, Der nationale Wettbewerbsstaat, Berlin 1995, S. 103.

90 *Ulrich Brand u.a.*, *Global Governance*, Münster 2000, S. 68.

91 *Bettina Lösch*, Sozialstaat, in: *Wissenschaftlicher Beirat von attac* (Hrsg.), S. 175.

Finanz- und Geldkapitals)<sup>92</sup> oder zur Einflussnahme auf maßgebliche (multi)nationale Wirtschaftsakteure,

- ▲ eine Übertragung nationalstaatlicher Kompetenzen auf supranationale Organisationen und Institutionen wie Europäische Union und WTO oder auf substaatliche Einheiten im Zuge von Dezentalisierungsprozessen (so z.B. zunehmende Betonung der kommunalen Ebene in einem zentralistisch strukturierten Staat wie Frankreich) sowie
- ▲ auch eine wachsende Einbindung relevanter Akteure und Organisationen aus Wirtschaft und Gesellschaft in die Definition und Umsetzung staatlicher Politiken, die mit dem Begriff „Governance“ umschrieben wird und einen Machtzuwachs von Kräften bedeutet, die über keinerlei demokratische Legitimation verfügen.

Diese umfassenden, sich auf nationalstaatlicher Ebene in unterschiedlichem Umfang und unterschiedlicher Intensität sowie zu unterschiedlichen Zeitpunkten bemerkbar machenden Veränderungen sind von den westlichen Industriestaaten im Wesentlichen in eigener Regie initiiert worden. In Schwellen- und Entwicklungsländern waren sie demgegenüber häufig das Ergebnis der von internationalen Fördermittelgebern wie IWF und Weltbank geforderten Struktur Anpassungsprogramme und/oder – wie das Beispiel Chile zeigt – gezielter Interventionen von Militärdiktaturen.

- Eine Verknüpfung zwischen der zunehmenden Globalisierung der Wirtschaft und der städtischen Ebene stellt der sogenannte World Cities- oder Global Cities-Ansatz her<sup>93</sup>. Dieser basiert auf der These, dass die durch technologische Innovationen ermöglichte weltweite Streuung und Fragmentierung des Produktionssystems mit einer zunehmenden Konzentration unternehmerischer Kontroll- und Steuerungsfunktionen an sogenannten strategischen Standorten einhergeht. „Global Cities“ fungieren als „geographische Knotenpunkte“<sup>94</sup>, als Entscheidungs- und Managementzentralen „for the world economy ... for the key individuals, institutions and organisations which manage, manipulate, dictate and determine the function and reproduction of capitalism across the world“<sup>95</sup>. Besondere Merkmale der als „Global Cities“ bezeichneten Städte sind nicht ihre Größe oder ihr Status (wie Hauptstadt oder Regierungssitz), sondern die spezifische Funktion, die sie in einer transnational organisierten Ökonomie einnehmen. Für „Global Cities“ ist die Einbindung in transnationale

---

92 *David Harvey*, S. 40.

93 Während der Begriff der „World Cities“ auf Peter Hall und John Friedman zurückgeht, stehen für den „Global City“-Ansatz vor allem die Arbeiten von Saskia Sassen (so z.B. *Saskia Sassen*, *Metropolen des Weltmarkts*, Die neue Rolle der Global Cities, Frankfurt am Main 1996).

94 *Stefan Krätke*, *Stadt-Raum-Ökonomie: Einführung in aktuelle Problemfelder der Stadtökonomie und Wirtschaftsgeographie*, Basel u.a. 1995, S. 105.

95 *David Clark*, *Urban World/Global City*, London und New York 1996, S. 137.

wirtschaftliche Netzwerke daher „tendenziell wichtiger als ihre Integration in die jeweilige nationale Ökonomie“<sup>96</sup>.

Welche Städte in den auf dem „Global City“-Ansatz basierenden Städtehierarchien Berücksichtigung finden, hängt von den gewählten Definitionskriterien ab (Zahl der Entscheidungszentralen transnationaler Unternehmen, kommunale Relevanz auf den globalen Finanzmärkten, Zahl relevanter Dienstleistungen und Telekommunikationseinrichtungen). Friedman unterschied 1995 weltweit 30 Städte auf unterschiedlichen Hierarchieebenen, mit den Städten London, New York und Tokio an der Spitze. Einzige deutsche Stadt in dieser Zusammenstellung war das Finanzzentrum Frankfurt am Main<sup>97</sup>. In anderen Zusammenstellungen werden zusätzlich auch andere deutsche Städte wie Hamburg und Essen (im Kontext der Standorte der Zentralen der 500 größten transnationalen Unternehmen) oder auch Düsseldorf (als weiteres Finanzzentrum) genannt<sup>98</sup>.

Der „Global City“-Ansatz bedeutet – darauf weisen seine Kritiker hin – eine Beschränkung städtischer Ökonomien auf zentrale Kontroll- und Managementfunktionen sowie global orientierte Unternehmens- und Finanzdienstleistungen<sup>99</sup>. Gerade wegen dieser Beschränkung lässt der Ansatz aber auch deutlich werden, dass sich die strategischen Standorte der globalisierten Wirtschaft bis auf einzelne Ausnahmen auf nur wenige Regionen innerhalb der Triade aus Nordamerika, Europa und südostasiatisch-pazifischem Raum konzentrieren.

#### 1.4 Zunahme groß- und kleinräumiger Disparitäten

Der mit einer zunehmenden wirtschaftlichen Verflechtung einhergehende Prozess der neoliberalen Globalisierung hat allerdings nicht (wie häufig prognostiziert) oder nur in Ausnahmefällen zu einem Abbau sozioökonomischer Disparitäten und Unterschiede geführt, sondern vielfach zu einer weiteren Verschärfung: sowohl im kleinräumigen als auch im großräumigen Kontext. Dazu beigetragen haben zum einen die Aktivitäten global agierender Unternehmen und die in der Logik der Kapitalverwertung begründete Nutzung vorhandener Disparitäten im Sinne der Wachstums- und Renditesteigerung und zum anderen die Politiken, Programme und Aktivitäten der wirtschaftsstarken westlichen Industrienationen und der von ihnen maßgeblich beeinflussten Finanzinstitutionen. Überprüft man, welche Länder auf dem Weltmarkt Fuß fassen konnten, dann zeigt sich, dass es „aus-

---

96 Uwe Hoering und Stefan Thimmel, in: Wissenschaftlicher Beirat von attac (Hrsg.), S. 68.

97 Zitiert nach David Clark, S. 148.

98 Ebenda, S. 148 ff.

99 Dieter Läßle, Stadt und Region in Zeiten der Globalisierung und Digitalisierung, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften II/2001, S. 17.

gerechnet jene (waren), die gegen fast alle Paragraphen des wirtschaftlichen Regelkurses verstießen“<sup>100</sup>.

Für Joseph Stiglitz, Nobelpreisträger und ehemaliger Chefökonom der Weltbank, ist „die Globalisierung in ihrer heutigen Form ... keine Erfolgsgeschichte. ... Sie hat die Weltwirtschaft nicht stabilisiert“ und in vielen Fällen dazu beigetragen, dass „mit Ausnahme von China, Vietnam und einigen osteuropäischen Ländern die Armut sprunghaft anstieg und die Einkommen stark zurückgingen“<sup>101</sup>. Die folgenden Daten über einige seit den 1970er-Jahren eingetretene Entwicklungen sind hierfür deutliche Belege:

- Zwischen 1960 und 1998 ist der Anteil des reichsten Fünftels der Weltbevölkerung am globalen Bruttoinlandsprodukt (BIP) von 70 Prozent auf 86 Prozent gestiegen. Der Anteil des ärmsten Fünftels ist im gleichen Zeitraum von 2,3 Prozent auf 1,3 Prozent zurückgegangen<sup>102</sup>.
- Eine gegensätzliche Entwicklung zeigen auch die Pro-Kopf-Einkommen des reichsten und des ärmsten Fünftels der Weltbevölkerung. Im Jahre 1960 lag diese Relation bei 30 zu 1, bis 1994 hatte sie sich mit 74 zu 1 mehr als verdoppelt<sup>103</sup>.
- Nach Angaben der Vereinten Nationen haben seit 1970 100 der 147 als Entwicklungsländer eingestuften Staaten einen bedenklichen wirtschaftlichen Abstieg erfahren<sup>104</sup>.
- Zwischen 1990 und 2000 sank der von den Vereinten Nationen ermittelte Index der menschlichen Entwicklung (Human Development Index [HDI]), der unter anderem den Zugang zu Gütern wie Gesundheit und Bildung bemisst, in 21 der zu den Entwicklungsländern gezählten Staaten<sup>105</sup>.
- Hauptbetroffene dieser disparitären Entwicklungen sind vor allem Staaten in Afrika und Lateinamerika. Diese sind – wie eine Analyse der inter- und intraregionalen Handelsbeziehungen Anfang des 21. Jahrhunderts zeigt – inzwischen weitgehend vom Weltmarkt abgekoppelt. So hat sich der Anteil Afrikas am Welthandel zwischen 1970 und 1990 von 4,4 Prozent auf 2,2 Prozent halbiert<sup>106</sup>, und der Anteil der 102 ärmsten Länder der Welt am Weltexport ging zwischen 1980 und 1990 von 7,9 auf 1,4 Prozent zurück<sup>107</sup>.

---

100 *Wolfgang Uchatius*, Vorsicht, Globalisierungslügner!, in: DIE ZEIT, Nr. 31, 2002, S. 16.

101 *Joseph Stiglitz*, Die Schatten der Globalisierung, Berlin 2002, S. 246.

102 *United Nations Development Program von 1999*, zit. nach: Jan Fleischhauer u.a., „Widerspruch“, in: DER SPIEGEL, 30/2001, S. 28.

103 *Nick Beams*, Globalisierung. Die sozialistische Perspektive, [www.wsws.org/de/2000jun2000/glo1-j22.shtml](http://www.wsws.org/de/2000jun2000/glo1-j22.shtml)

104 Zit. nach *Thomas Greven und Christoph Scherer*, S. 60.

105 *Wachstum und Ungleichheit in der Welt*, in: *Le Monde diplomatique* (Hrsg.), 2006, S. 44.

106 *Elmar Altvater und Birgit Mahnkopf*, Grenzen der Globalisierung, München 1996, S. 96.

107 *Gruppe von Lissabon*, Grenzen des Wettbewerbs. Die Globalisierung der Wirtschaft und die Zukunft der Menschheit, Bonn 1997, S. 110.

Zu den vielfältigen Ursachen für diese „neue Spaltung zwischen der zunehmend integrierten globalen Welt und den immer stärker ausgeschlossenen Teilen der Erde“<sup>108</sup> werden mehrere Faktoren gezählt:

- die Politik der global agierenden Unternehmen als den entscheidenden Akteuren des gegenwärtigen Globalisierungsprozesses. Ihre in den 1990er-Jahren deutlich gestiegenen Direktinvestitionen waren auf wenige Ziel- und Herkunftsregionen (Nordamerika, Europa, südostasiatisch-pazifischer Raum) konzentriert. Die Mehrzahl der Entwicklungsländer erhielt hingegen prozentual weniger Direktinvestitionen „als vor Beginn der expliziten Globalisierung“<sup>109</sup>;
- die räumliche Konzentration privater Finanztransfers. Etwa 75 Prozent dieser Finanzströme fließen gegenwärtig „in nur zwölf Länder. 140 Länder erhalten demgegenüber ganze fünf Prozent der globalen privaten Kapitalflüsse, nach Afrika südlich der Sahara gelangt ein Prozent“<sup>110</sup>;
- die bereits an anderer Stelle genannte „Verdichtung des Welthandels auf die geographisch, wirtschaftlich bzw. politisch zusammenhängenden Gruppen Europa, Nord-Amerika und Asien/Pazifik“<sup>111</sup>. Der Anteil dieser Regionen am Welthandel nahm zwischen 1950 und 1995 kontinuierlich zu, während der Anteil aller übrigen Staaten schrumpfte“<sup>112</sup>;
- die für die Renditeerwartungen des internationalen Transportsektors erforderlichen „Mindestmengen und -frequenzen von Containerschiffen, Auslastungen von Flugzeugen, (die) ... zu einer rigiden Unterscheidung möglicher Routen nach Gewinn- und Verlusterwartungen (führen). Große Teile der Welt werden bereits deshalb als Destinationen aussortiert, weil sie mit der aktuellen Technologie und den nachgefragten Umsätzen nicht rationell bedient werden können“<sup>113</sup>;
- die Tatsache, dass die der globalen Vernetzung zugrunde liegende Verbreitung wettbewerbsrelevanter neuer technologischer Innovationen nur einen relativ kleinen Teil des Globus erfasst. „95 Prozent aller Internet-Rechner (stehen) in Nord-Amerika und Mitteleuropa ..., 80 Prozent der Weltbevölkerung (haben) keinen Telefonanschluss“<sup>114</sup>, und in ganz Afrika gibt es gegenwärtig weniger Telefone als in Manhattan<sup>115</sup>;

---

108 Ebenda.

109 Rolf Sternberg, Weltwirtschaftlicher Strukturwandel und Globalisierung, in: Geographische Rundschau 12/1997, S. 682.

110 Deutscher Bundestag (Hrsg.), Globalisierung der Weltwirtschaft, S. 62.

111 Rolf Sternberg, S. 683.

112 Ebenda.

113 Jörg Schmeidler, S. 70.

114 Bernard von Plate, Grundelemente der Globalisierung, [www.bpb.gekko.de/info-franzis/info263/body\\_i\\_263\\_1.html](http://www.bpb.gekko.de/info-franzis/info263/body_i_263_1.html)

115 Klaus Frank und Jürgen Scriba, S. 141.

- die Politik der internationalen Wirtschaftsinstitutionen wie IWF, Weltbank und WTO, „die die ‚Spielregeln‘ der Globalisierung festlegen. Sie haben dies in einer Weise getan, die allzu oft mehr den Interessen der Industriestaaten – genauer: bestimmten Partikularinteressen in diesen Ländern – als denen der Dritten Welt diene“<sup>116</sup>;
- die durch die Gleichzeitigkeit von „Öffnungsforderungen“ und „Abschottungsmaßnahmen“ gekennzeichnete Politik der westlichen Industrieländer. Diese treten auf der einen Seite im Sinne ihrer Exportstrategien als Advokaten eines freien Welthandels auf – der zum Abbau ganzer Branchen und ihrer Arbeitsplätze in ärmeren Importländern führen kann –, gleichzeitig bedienen sie sich auf der anderen Seite protektionistischer Maßnahmen zum Schutze ihrer eigenen Märkte. Die Politik der Abschottung gilt auch für den Arbeitsmarkt. „Das Interessante an der gegenwärtigen Phase der Weltwirtschaft ist, dass sie unter den Bedingungen einer von allen großen kapitalistischen Ländern betriebenen Einwanderungskontrolle stattfindet“<sup>117</sup>.

Die wesentlichen, den gegenwärtigen Globalisierungsprozess kennzeichnenden Erfolgsmerkmale und Entwicklungstrends konzentrieren sich auf nur einen begrenzten Teil der Welt: die sogenannte Triade aus Europäischer Union (EU), Nordamerikanischer Freihandelszone (NAFTA) und südostasiatisch-pazifischem Raum. Seit Mitte der 1980er-Jahre haben zwei dieser drei regionalen Blöcke signifikante Veränderungen erfahren. Die Europäische Union erhöhte die Zahl ihrer Mitgliedsländer auf 27 (was zu einer erheblichen Erweiterung ihres Binnenmarktes führte), und im südostasiatisch-pazifischen Raum wird die bisher unangefochtene Dominanz von Japan durch das wirtschaftliche Wachstum der beiden zu den Globalisierungsgewinnern gezählten Staaten China und Indien zunehmend infrage gestellt.

Die Triadestaaten bestreiten – wie bereits erwähnt – drei Viertel des Welthandels. Als Standorte der Weltfinanzmärkte und der größten multinationalen Unternehmen sind sie zugleich räumlicher Rahmen für die explosionsartig zunehmenden Finanztransaktionen und die Standorttransfers multinationaler Konzerne. In ihnen liegen die Ziel- und Herkunftsregionen transnationaler Direktinvestitionen, die Zentren des globalen Schiffs- und Flugverkehrs, die globalen High-Tech- und Medienzentren wie auch die wirtschaftsstärksten Ballungsräume der Welt<sup>118</sup>.

Disparitäre Entwicklungen haben allerdings nicht nur auf globaler, sondern auch auf kleinräumiger, d.h. auf innerstaatlicher Ebene deutlich zugenommen. Dies gilt nicht nur für benachteiligte Entwicklungsländer, sondern auch für westliche Industrieländer, östliche Transformationsstaaten und Globalisierungsgewinner wie China und Indien. So stiegen in den OECD-Ländern zwischen 1979 und 2001 die Einkommen der ärmsten 20 Prozent der Bevölkerung um acht Prozent, die des

---

116 Joseph Stiglitz, S. 246.

117 Eric Hobsbawm, *Gesicht des 21. Jahrhunderts*, S.182.

118 Alle Angaben aus: *Le Monde diplomatique (Hrsg.)*, 2003.

reichsten Zehntels um 69 Prozent, und zwischen 1980 und 2000 nahm die Armut in nahezu allen OECD-Staaten zu. „In Großbritannien leben 60 Prozent mehr Familien unterhalb der Armutsgrenze, in den Niederlanden sind es 40 Prozent“<sup>119</sup>. Auch in den Teilstaaten der ehemaligen Sowjetunion, in der die Einkommensunterschiede früher relativ gering waren, ist die Kluft zwischen Arm und Reich als Konsequenz der Liberalisierungs- und Privatisierungsmaßnahmen der 1990er-Jahre rapide angestiegen. Der Anteil der neuen Armen wird – mit landesspezifischen Unterschieden – auf 20 bis 40 Prozent geschätzt<sup>120</sup>. Auch in China verschärft sich seit den 1990er-Jahren die soziale Ungleichheit<sup>121</sup>; gleichzeitig nehmen die Disparitäten zwischen den wirtschaftsstarken Küstenregionen und den abgelegenen Regionen des Binnenlandes deutlich zu. Eine ähnliche Entwicklung lässt sich auch in Indien beobachten. Der mit hohen Wachstumszahlen aufwartenden Wirtschaftspolitik stehen gravierende räumliche Disparitäten, hohe Armutszahlen und eine tiefgreifende soziale Polarisierung gegenüber. In dem von den Vereinten Nationen erstellten Index der menschlichen Entwicklung nahm Indien 2006 Platz 127 ein<sup>122</sup>.

Aus der Sicht einzelner Gesprächspartner dieser Studie wird der Begriff der Globalisierung der räumlichen Konzentration der gegenwärtigen Entwicklung auf drei weltregionale Blöcke nur unzureichend gerecht. Zutreffender wäre nach Rudolf Hickel „der Begriff der Internationalisierung“<sup>123</sup>, und für Joseph Esser wäre es „angemessener, von Triadisierung ... zu sprechen, auch um begrifflich auf die ökonomische Marginalisierung von Dritter und Vierter Welt aufmerksam zu machen“<sup>124</sup>.

Auch von kommunalpolitischer Seite wird eine begriffliche und räumliche Eingrenzung vorgeschlagen. Für die Auseinandersetzung mit den Einflussgrößen deutscher Städte gehe der Begriff der Globalisierung zu weit, vorgezogen werden daher Begriffe wie „Amerikanisierung“<sup>125</sup> oder „Europäisierung“<sup>126</sup>. Während der erste Begriff der zunehmenden Adaption U.S.-amerikanischer Finanz-, Wirtschafts- und Unternehmenspolitiken Rechnung trägt, wird der zweite mit der rechtspolitischen Relevanz der Europäischen Union und der Tatsache begründet, dass sich nicht nur ein hoher Anteil der deutschen Handelsbeziehungen, sondern auch der Direktinvestitionen (was sowohl für Empfänger- wie für Geberländer gilt) innereuropäisch abspielt. Ob solche auf einzelne Entwicklungsfelder und deren gegenwärtigen Stand gemünzte Definitionsansätze längerfristig Bestand haben

---

119 *Wachstum und Ungleichheit in der Welt*, in: *Le Monde diplomatique* (Hrsg.), 2006, S. 45.

120 *Der schwierige Übergang zur Marktwirtschaft*, in: *Le Monde diplomatique* (Hrsg.), 2003, S. 140 f.

121 *Vom Maoismus zum Marktsozialismus*, in: *Le Monde diplomatique* (Hrsg.), 2006, S. 159.

122 *Gabriele Venzky*, Indien will China überholen, in *Kölner Stadt-Anzeiger* vom 5.1.2006.

123 Interview mit Prof. Rudolf Hickel am 12.12.2005 in Bremen.

124 *Joseph Esser*, Globalisierung, in: *Akademie für Raumforschung und Landesplanung* (Hrsg.), *Handwörterbuch der Raumordnung*, Hannover 2005, S. 398 f.

125 Interview mit dem Oberbürgermeister der Stadt Düsseldorf, Joachim Erwin, am 10.10.2006 in Düsseldorf.

126 Interview mit dem früheren nordrhein-westfälischen Justiz- und Finanzminister Jochen Dieckmann am 20.12.2006 in Düsseldorf.

werden, bleibt eine offene Frage. Aktuellen Prognosen zufolge werden sich die Anteile Chinas und Indiens an der Weltwirtschaft bis zum Jahre 2025 jeweils mehr als verdoppeln, der von Europa hingegen um etwa ein Drittel zurückgehen<sup>127</sup>. Auch für Teile von Afrika wird ein Bedeutungsgewinn erwartet: und zwar im Energiesektor.

---

127 *Malte Fisch u.a.*, Neue Dimension, in: Wirtschaftswoche 48/2006, S. 28.

## 2. Europäische Union – Promotor des globalen Marktradikalismus?

Zwischen deutschen Städten und Gemeinden einerseits und der Globalisierung und ihren Triebkräften andererseits fungieren in der Regel zwei suprakommunale Ebenen als Vermittler und Beschleuniger: die nationalstaatliche und die der Europäischen Union. Vor allem Letzterer wird in diesem Zusammenhang in jüngerer Zeit eine besondere Bedeutung beigemessen.

Die Europäische Union, die „weder als Staatenbund noch als Bundesstaat einzuordnen“ ist, „sondern als eine neue Form eines Staatenverbundes“<sup>128</sup> gilt, blickt auf eine wechselvolle Geschichte zurück. Europa als politische Einheit war eine seit dem 13. Jahrhundert immer wieder erhobene Forderung zur Stärkung der eigenen Position im Kampf gegen äußere Feinde; umgesetzt wurde sie allerdings nie<sup>129</sup>. Erst mit dem Plädoyer von Winston Churchill für die Schaffung der „Verinigten Staaten von Europa“ im Jahre 1946 nahm diese Idee unter den Zielen „Nie wieder Krieg“ und „Abgrenzung nach außen gegen die sowjetische Gefahr“<sup>130</sup> konkrete Gestalt an. Die in der Folgezeit realisierten Organisationen und Zusammenschlüsse – von der Organisation über wirtschaftliche Zusammenarbeit (OEEC, 1948) über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS, 1951) und die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG, 1958) bis zum Zusammenschluss von Montanunion, EWG und EURATOM in den Europäischen Gemeinschaften (1968)<sup>131</sup> – hatten eines gemeinsam: Sie trugen zu einer zunehmenden wirtschaftlichen Verflechtung und Kooperation zwischen den jeweiligen Mitgliedstaaten bei. Die politischen Entscheidungsstrukturen blieben hingegen weitgehend abgekoppelt. „Das Politikmonopol ist bei den Einzelstaaten geblieben“<sup>132</sup>.

### 2.1 Neoliberal geprägte Modernisierung und ihre Konsequenzen

Die weltwirtschaftliche Rezession ab 1973/74, das Ende des Bretton-Woods-Systems (das zur Einrichtung des Europäischen Währungssystems [EWS] 1979 beitrug) und die mit dem Begriff „Eurosklrose“ umschriebene Krise des vorherrschenden fordistisch-wohlfahrtsstaatlichen Regulationsmodells führten auch in Europa zu einem sukzessiven Bedeutungsgewinn neoliberaler Modernisierungsstrategien<sup>133</sup>. Zur Beseitigung vorhandener Handelsschranken und Markthemmnisse sollte ein integrierter europäischer Binnenmarkt eingerichtet werden. Dieser sollte

---

128 *Joseph Esser*, Kommunen und Länder im Sog der europäischen Mehrebenenverflechtung, in: *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften* II/2005, S. 21.

129 *Werner Heinz*, Europa und die Deutschen Städte – Editorial, ebenda, S. 6.

130 Ebenda, S. 8.

131 Ebenda, S. 9.

132 *Wolfgang W. Mickel* (Hrsg.), *Handlexikon der Europäischen Union*, Köln 1994, S. XXVII.

133 *Anne Karrass, Ingo Schmidt u.a.*, *Europa, Lieber sozial als neoliberal*, Hamburg 2004, S. 18 f.

auch dazu beitragen, die externe Wettbewerbsposition der Europäischen Gemeinschaft in der Triadenkonkurrenz zu verbessern. Zur Realisierung dieses Projekts sollten nach der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) von 1986 die „vier großen Freiheiten“ der europäischen Integration – „die Freiheit des Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs und die Niederlassungsfreiheit für Personen und Unternehmen“<sup>134</sup> – verwirklicht werden.

Mit dem „Vertrag über die Europäische Union“ (Maastricht-Vertrag) von 1991 erfuhr der Prozess der europäischen Einigung einen „qualitativen Sprung“<sup>135</sup> – und dies in zweierlei Richtung. Wirtschaftliche Ziele und Strategien haben zwar weiterhin Vorrang, gleichzeitig binden „die Beschlüsse von Maastricht weitere Politikfelder in den europäischen Integrationsprozess ein“<sup>136</sup> – mit dem Ziel der Bildung einer politischen Union. Darüber hinaus wird der bereits mit dem EWS begonnene Perspektivenwechsel beim europäischen Projekt fortgesetzt. „Dieser Perspektivenwechsel zollt den radikalen Änderungen des globalen Systems Tribut: der Dominanz der Märkte gegenüber der nationalstaatlichen Politik“<sup>137</sup>. Die Prinzipien der keynesianisch-fordistischen Regulationsweise, die den Verträgen und Integrationsbestrebungen früherer Jahre zugrunde gelegen hatten, werden nun von einem monetär bestimmten Regelwerk abgelöst, in dessen Folge es zu einer sukzessiven Deregulierung nationalstaatlicher Wirtschafts- und Sozialpolitiken kommt. Die Deregulierung auf nationalstaatlicher Ebene geht allerdings – und dies ist ein wesentliches Kennzeichen der immer stärker neoliberal bestimmten Europäisierung – mit einer verstärkten Regulierung auf europäischer Ebene einher, die in der Festlegung relativ rigider wirtschafts-, geld- und finanzpolitischer Kriterien zum Ausdruck kommt<sup>138</sup>. Im Mittelpunkt steht die Absicht, „durch wirtschaftspolitische Interventionen Marktkräfte zu stimulieren und die Herausbildung eines Wirtschaftsraumes zu beschleunigen, der den Standortvorstellungen des Kapitals entspricht“<sup>139</sup>.

Die weltmarktorientierte Modernisierung und Stärkung des europäischen Projekts ist auch Gegenstand der im Jahre 2000 formulierten Erklärung von Lissabon. In dieser, nach dem früheren Hamburger Stadtentwicklungssenator Thomas Mirow „überzeugendsten Antwort Europas auf die Herausforderung der Globalisierung“<sup>140</sup> wird als strategisches Ziel für den Zeitraum bis 2010 formuliert, den gemeinsamen europäischen Wirtschaftsraum zum „wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt“<sup>141</sup> werden zu lassen.

---

134 Ebenda, S. 28.

135 Wolfgang W. Mickel (Hrsg.), S. 365.

136 Ebenda.

137 Elmar Altvater und Birgit Mahnkopf, S. 445.

138 Frank Deppe, Europäisierung, in: H.-J. Urban (Hrsg.), S. 72.

139 Geert Naber, Ökonomie und Politik in den Neunziger Jahren, in: [www.kriwi.de/schriftenreihe/band-2-full.html](http://www.kriwi.de/schriftenreihe/band-2-full.html), S. 6.

140 Thomas Mirow, Europa kann noch wachsen, in: DIE ZEIT vom 4.11.2004, S. 31.

141 [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/001000-rl.d0.htm](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/001000-rl.d0.htm), Europäischer Rat, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Lissabon, 23. und 24.3.2000.

Ebenso wie auf globaler Ebene hat die aus dem Abbau von Grenzen und Barrieren im Sinne marktwirtschaftlicher Liberalisierung und der Bereitstellung technologischer Innovationen im Informations-, Produktions- und Transportsektor resultierende unternehmerische „Standortfreiheit“ („für jeden Produktionsschritt wird der optimale Produktionsstandort gesucht“<sup>142</sup>) zusammen mit dem Fortbestehen unterschiedlicher nationalstaatlicher Rahmenbedingungen und Regularien zunächst dazu beigetragen, den Standortwettbewerb der Mitgliedstaaten zu verschärfen. Diese bieten Standortvorteile an, um damit Direktinvestitionen aus dem Ausland anzuziehen. Deutlich verstärkt hat sich diese Entwicklung mit der am ersten Mai 2004 vollzogenen sogenannten Osterweiterung durch den Beitritt von zehn neuen Mitgliedstaaten vor allem aus Mittel- und Osteuropa. Niedrige Sätze bei Unternehmenssteuern und Sozialabgaben (so belief sich die effektive Steuerbelastung von Unternehmensgewinnen der Kapitalgesellschaften 2004 in Deutschland auf 36 Prozent, in Litauen auf 13,11 Prozent<sup>143</sup>) bei gleichzeitig hohen Qualifikationsniveaus der Arbeitskräfte haben diese Staaten zu attraktiven Standorten für Unternehmen aus Westeuropa, aber auch aus den anderen Triade-Regionen werden lassen. In Deutschland wird der dadurch ausgelöste Wettbewerbsdruck vor allem bei Unternehmenssteuern und Löhnen spürbar.

Auf Seiten der Wirtschaft wird der Wegfall von Transferkosten, Zöllen und Grenzkontrollen, einer Umfrage des Deutschen Industrie- und Handelskammertages zufolge, überwiegend positiv beurteilt. „Deutsche Unternehmer sehen sich als Gewinner der Erweiterung“<sup>144</sup>. Die Stellung Europas auf dem Weltmarkt ist durch die Marktintegration weiter gestärkt worden. Gleichzeitig hat der interregionale, d.h. der innereuropäische Außenhandel einen starken Zuwachs erfahren. Anders als in den anderen Wirtschaftsböcken der Triade beläuft sich sein Anteil am gesamten Außenhandel auf nahezu 70 Prozent<sup>145</sup>.

Die Marktintegration geht allerdings auch mit verstärkten sozialen Polarisierungstendenzen und einer Verschärfung räumlicher Disparitäten einher. Aus einem Ende Februar 2007 vorgelegten Bericht der EU-Kommission wird deutlich, „dass Europa ein ernstes Armutsproblem hat“<sup>146</sup>. 15 Prozent der EU-Bevölkerung leben mit einem Armutsrisiko, weitere 36 Millionen sind gefährdet<sup>147</sup>. Von dieser Entwicklung sind auch „reiche“ Länder wie die Niederlande oder Großbritannien betroffen (vgl. Abschnitt I.1.4).

---

142 *Martin Gornig*, Polarisierung der wirtschaftlichen Potenziale – Folgen von Tertiärisierung und Europäisierung für die Städte, in: *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften II/2005*, S. 57.

143 *Wilfried Herz*, Steuersatz null, in: *DIE ZEIT* vom 24.4.2004, S. 25.

144 *Bert Gerhards*, Deutsche Unternehmen sehen sich als Gewinner der Entwicklung, in: *Kölner Stadt-Anzeiger* vom 1.12.2006.

145 *Freihandel, das Prinzip des Stärkeren*, in: *Le Monde diplomatique* (Hrsg.), 2006, S. 91.

146 Zit. nach: *Kluft zwischen Arm und Reich wächst in Europa*, in: *Frankfurter Rundschau* vom 26.2.2007.

147 Zit. nach: *Kluft zwischen Arm und Reich wächst in Europa*, in: *Frankfurter Rundschau* vom 26.2.2007.

Eine Zunahme räumlicher Disparitäten lässt sich sowohl in den alten als auch in den neuen Mitgliedsländern der Europäischen Union beobachten: zwischen einer begrenzten Zahl wirtschaftlich attraktiver Wachstumsregionen, meist Sitz der zentralen Steuerungs-, Forschungs- und Produktionsbereiche europa- und weltweit agierender Unternehmen, einerseits und Räumen, die immer deutlichere Zeichen des wirtschaftlichen Niedergangs zeigen, andererseits.

Ungeachtet aller Konvergenzkriterien bestehen auf nationalstaatlicher Ebene weiterhin große Unterschiede. „Die in der EU kooperierenden Mitgliedsländer (existieren) immer noch als eigenständige Nationalstaaten mit eigenständigen nationalen Gesellschafts- und Politikprojekten auf der Basis unterschiedlicher nationaler Kräfteverhältnisse und politischer Bündniskonstellationen“<sup>148</sup>. Diese „varieties of capitalism“<sup>149</sup> bilden auch die Grundlage für die unterschiedlichen Strategien (und deren unterschiedliche Ergebnisse), mit denen die Mitglieder des europäischen Wirtschaftsraumes den aktuellen ökonomischen und sozialen Herausforderungen begegnen.

## 2.2 Auswirkungen der EU auf die kommunale Ebene

Von besonderer Bedeutung für die kommunale Ebene sind die Rechtsetzungen der EU. „Die Globalisierung macht sich“ nach den Worten des früheren Oberbürgermeisters von Hannover, Schmalstieg, „auch über EU-Recht bemerkbar“<sup>150</sup>. Zu diesem Recht zählt eine Vielzahl von Richtlinien und Verordnungen, von denen etwa drei Viertel auf regionaler und kommunaler Ebene beachtet und umgesetzt werden müssen. Betroffen von diesen Rechtsetzungen sind inzwischen nahezu alle Politikbereiche der kommunalen Ebene. Ein Bezug zum aktuellen Prozess der Globalisierung wird vor allem dann gesehen, wenn EU-Rechtsetzungen und EU-Politiken eine marktorientierte Deregulierung, Liberalisierung oder Privatisierung kommunaler Leistungen zum Ziel haben. Eine besondere Rolle nimmt dabei der Bereich der kommunalen Daseinsvorsorge ein (siehe Abschnitt V.4.1). Nach einer Definition der Europäischen Kommission aus dem Jahre 2003 umfassen die „Leistungen der Daseinsvorsorge marktbezogene oder nicht-marktbezogene Tätigkeiten, die im Interesse der Allgemeinheit erbracht und daher von den Behörden mit spezifischen Gemeinwohlverpflichtungen verknüpft werden“<sup>151</sup>. Die Bereitstellung dieser Leistungen war traditionell eine Aufgabe der öffentlichen Hand, „die sie in hoheitlicher Gewalt sicherzustellen hatte und meist durch staatliche Unternehmen regelte“<sup>152</sup>. Im Zuge des aktuellen Globalisierungsprozesses werden jedoch nicht allein auf globaler Ebene neue Möglichkeiten für die private Kapital-

---

148 Josef Esser, *Kommunen und Länder*, S. 24.

149 Peter Hall und David Soskice, *Varieties of Capitalism*, Oxford 2001, zit. nach Josef Esser, ebenda.

150 Interview mit dem früheren Oberbürgermeister der Stadt Hannover, Herbert Schmalstieg, am 24.5.2006 in Hannover.

151 Zit. nach Jens Badura, *Daseinsvorsorge*, in: Wissenschaftlicher Beirat von attac, S. 26.

152 Ebenda.

verwertung erschlossen, mit diesem Ziel werden auch bestehende innerstaatliche Strukturen liberalisiert und privatisiert. „Eine treibende Kraft bei der Privatisierung der öffentlichen Daseinsvorsorge war die europäische Binnenmarktintegration, denn sie schuf den institutionellen Rahmen für die Liberalisierung von Märkten“<sup>153</sup>. Nach den Worten des früheren Präsidenten der Europäischen Kommission, Romano Prodi, geht es jetzt darum, „Leistungen von allgemeinem Interesse“ positiv „in den wettbewerbswirtschaftlichen Bereich zu integrieren“<sup>154</sup>. Dafür sollen „Barrieren und Hindernisse der Dienstleistungs- und Kapitalfreiheit ... abgebaut werden“<sup>155</sup>.

Von den in Deutschland zum Bereich der Daseinsvorsorge gezählten Aufgabefeldern sind inzwischen mehrere – Energieversorgung, Telekommunikation (Telekom, Post), öffentlicher Personennah- und -fernverkehr, Abfallbeseitigung und in einer Reihe von Fällen auch die Wasserversorgung – materiell, bisweilen auch nur formell (ÖPNV und Deutsche Bahn AG) privatisiert worden. Andere Bereiche, die bisher zu den Kernkompetenzen der öffentlichen Hand zählten wie Bildung, Gesundheit und soziale Sicherheit, stehen gleichfalls zur Diskussion.

Auf deutliche Ablehnung und Widerstand stieß die Liberalisierungspolitik der Europäischen Union mit der sogenannten Dienstleistungsrichtlinie zur Öffnung der europäischen Dienstleistungsmärkte. Dies war nicht nur beim damaligen Kanzler Gerhard Schröder der Fall, sondern auch bei Repräsentanten der Kommunalwirtschaft und der Kommunalpolitik, die aus der Liberalisierungspolitik der Europäischen Union eine Begrenzung ihrer jeweiligen Handlungsspielräume befürchteten. Solche Einschränkungen sind auch der Grund, weshalb diese Akteure Entscheidungen und Rechtsetzungen der EU häufig kritischer gegenüberstehen als die Vertreter einzelner kommunaler Fachressorts. Für diese ist die Europäische Union mit ihren Strukturfonds, Aktionsprogrammen und Gemeinschaftsinitiativen zunächst Geber von Fördermitteln, die zur Kompensation nationalstaatlicher Mittelkürzungen eingesetzt werden können<sup>156</sup>.

Die Programme der EU dienen allerdings nicht allein – wie die Dominanz wirtschaftspolitischer Ziele erwarten lässt – der Förderung wirtschaftlicher Aktivitäten und wirtschaftsrelevanter Infrastruktureinrichtungen, sie sollen auch – und darin zeigt sich die Ambivalenz der EU-Aktivitäten – zu einer besseren Umwelt- und Sozialpolitik beitragen. Bestehende groß- und kleinräumige Disparitäten sollen abgebaut, die Entwicklung benachteiligter Räume gefördert, Umweltqualität und Umweltschutz verbessert sowie eine multisektoral ausgerichtete nachhaltige Entwicklung gewährleistet werden. Für diese Ziele, vor allem für das Letztgenannte, steht die vom Europäischen Rat 2001 in Göteborg beschlossene Nachhaltigkeits-

---

153 *Birgit Mahnkopf*, Wider die Privatisierung öffentlicher Güter oder: Warum die soziale Demokratie das erste Opfer der Privatisierung wird, in: Jörg Huffs Schmid (Koord.), *Die Privatisierung der Welt*, Hamburg 2004, S. 81.

154 Zit. nach *Deutscher Städtetag*, Europa-News Nr. 16/2002, S. 4.

155 Ebenda.

156 Siehe dazu: *Werner Heinz u.a.*, *EU-Aktivitäten deutscher Städte und Gemeinden*, Berlin 2006.

strategie. Dieser zufolge sollen „alle wichtigen politischen Maßnahmen einer „Umweltfolgenbewertung“ unterzogen werden“<sup>157</sup>. Ob die konstatierte Ambivalenz nach dem Beitritt von zehn vorwiegend wirtschaftsliberal orientierten Staaten im Jahre 2004 auch weiterhin Bestand haben oder einer vorwiegend marktbestimmten Politik Platz machen wird, bleibt allerdings eine offene Frage.

---

<sup>157</sup> Europäische Union, Generaldirektion Regionalpolitik, Wettbewerbsfähigkeit, nachhaltige Entwicklung und Zusammenarbeit in Europa – Von Lissabon nach Göteborg, Brüssel 2003, S. 11.

### 3. Deutschland – Auf dem Weg zum nationalen Wettbewerbsstaat?

#### 3.1 Die „Standort Deutschland“-Debatte

In der Diskussion über die weitere wirtschaftliche Entwicklung stand seit den 1970er-Jahren in der Bundesrepublik Deutschland der Strukturwandel als maßgebliche Einflussgröße im Vordergrund. In der ersten Hälfte der 1990er-Jahre kamen der „Standort Deutschland“ und dessen Besonderheiten als zusätzlicher – nun explizit im Kontext von Internationalisierung und Globalisierung genannter – Faktor hinzu. Die bis in die Gegenwart immer wiederkehrende und in der Regel mit harscher Kritik verbundene Standort-Deutschland-Debatte, von manchen auch „Standort-Deutschland-Kampagne“ genannt<sup>158</sup>, wurde zunächst von Teilen der Wirtschaft initiiert, dann von der Presse aufgegriffen, um schließlich von der Politik übernommen zu werden. „Gefahr für Industriestandort“, „Warum Deutschland zurückgefallen ist“, „Standort ‚D‘ – nicht o.k.“, „Standortnachteil für Deutschland“<sup>159</sup>, so und ähnlich lauteten die Zeitungsmeldungen um die Mitte der 1990er-Jahre. Kritisiert wurde, um nur einige Beispiele zu nennen, dass „unser Standort nicht mehr wettbewerbsfähig (ist) ...“, dass wir die Flexibilität verloren haben“<sup>160</sup>, dass in Deutschland „eine große Neigung nach Absicherung und Bewahrung des Status Quo und ein Mangel an Neugier, Risikobereitschaft und Unternehmensegeist (herrscht)“<sup>161</sup>, dass der Sozialstaat als Wachstumsbremse fungiere und Steuerquoten ebenso wie Lohn- und Lohnnebenkosten viel zu hoch seien<sup>162</sup>.

Veränderte Rahmenbedingungen – wie Internationalisierung und Europäisierung der Märkte oder größer werdende unternehmerische Standortunabhängigkeit infolge technologischer Innovationen – wurden bei der Suche nach den Gründen für die veränderte Wettbewerbssituation und die zunehmende Verlagerung von Unternehmensaktivitäten ins Ausland eher selten thematisiert. Die Frage „Warum unsere Wirtschaft flieht – Ist der Standort noch zu retten?“ mündete deshalb nur folgerichtig in die Forderung, dass „eine politische, soziale, ökonomische Rundum-Modernisierung dieser ... Gesellschaft ... von Nöten (ist)“<sup>163</sup>.

Es gab auch Stimmen, die davor warnten, „den Standort Deutschland schlecht zu machen“<sup>164</sup>, und darauf hinwiesen, dass es für eine realistische Einschätzung

---

158 Interview mit Prof. Ernst Ulrich von Weizsäcker am 26.10.2005 in Bonn.

159 Zit. nach: *Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.), Raumordnung in Deutschland*, Bonn 1996, S. 7.

160 ZEIT-Gespräch mit Nestlé-Chef Helmut Maucher, in: DIE ZEIT 30/1996.

161 *Heinrich von Pierer*, Herausforderung oder Reizwort, Deutschland und die Debatte um die Globalisierung, in: *Internationale Politik* 5/1998, S. 3.

162 Zit. nach: *Dieter Eißel*, Standort Deutschland, Manuskript, Gießen 2005.

163 *Margarita Mathiopoulos*, „Warum unsere Wirtschaft flieht – Ist der Standort noch zu retten?“, in: *Die Welt* vom 18.9.1995.

164 *Oskar Lafontaine*, beim Mannheimer SPD-Parteitag, in: *Deutsches Sonntagsblatt* vom 24.11.1995.

nicht ausreicht, „das Standortproblem auf ‚die Kosten‘ (zu reduzieren)“<sup>165</sup> und „allein die ‚Problemzonen‘ zu kritisieren“<sup>166</sup>. Betont wurden spezifische Vorteile des Standortes Deutschland wie Qualifikation der Beschäftigten, Quantität und Qualität der infrastrukturellen Einrichtungen, Verbindlichkeit und Leistungsfähigkeit des Rechtssystems, sozialer Frieden<sup>167</sup> oder die gegebene „Planungs- und Investitionssicherheit“<sup>168</sup>. Die sukzessive, mit dem Vertrag von Maastricht bereits Anfang der 1990-Jahre begonnene Kursänderung in der deutschen Wirtschafts- und Sozialpolitik in Richtung Deregulierung und Liberalisierung konnten diese Argumente nicht aufhalten. Der darin zum Ausdruck kommende Paradigmenwechsel war die Antwort auf die tiefgreifenden, bereits in den 1980er-Jahren deutlich gewordenen und aus der Fordismuskrisis resultierenden Veränderungen der Wirtschaft und ihrer Unternehmen. Die Standort-Deutschland-Debatte hatte diese – wenn auch oft verkürzt – auf den Begriff gebracht.

### 3.2 Umbau des „Modells Deutschland“, veränderte politische Schwerpunktsetzungen

Die mit den Politiken der Liberalisierung und Deregulierung einhergehende Öffnung neuer Räume, Märkte und Anlagensphären hatte schon vor der Standort-Deutschland-Debatte dazu geführt, dass sich der als „Modell Deutschland“ bezeichnete Sozial- und Wohlfahrtsstaat der 1960er- und 1970er-Jahre zunehmend infrage gestellt sah. Ökonomisch war dieser „wesentlich durch eine ... über relativ weitgehende wirtschaftspolitische Spielräume verfügende staatliche Interventionspolitik charakterisiert“<sup>169</sup> gewesen. Ziele dieser Politik waren die Entwicklung des Binnenmarktes, Wachstum und Vollbeschäftigung sowie relative materielle Gleichheit, staatliche Absicherung ökonomischer Risiken und „Einheitlichkeit der Lebensbedingungen“ innerhalb des nationalstaatlichen Rahmens<sup>170</sup>. Als maßgebliche Grundlage der Wirtschafts- und Sozialpolitik fungierten „korporative Verhandlungssysteme zwischen Staat, Unternehmerverbänden und Gewerkschaften“<sup>171</sup>, die in konzertierter Aktion, Runden Tischen oder Modernisierungs- und Krisenkartellen ihren konkreten Ausdruck fanden<sup>172</sup>. Zu den besonderen Merkmalen des „Modells Deutschland“ zählten auch die tarifpolitische Autonomie der Sozialpartner und die betriebliche Arbeitnehmermitbestimmung sowie ein Finanz-

---

165 *Stefan Müller und Martin Kornmeier*, Globalisierung als Herausforderung für den Standort Deutschland, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B9/2001, S. 8.

166 *Heinrich von Pierer*, S. 1.

167 *Stefan Müller und Martin Kornmeier*, S. 11

168 *Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.)*, *Raumordnung in Deutschland*, S. 8.

169 *Joachim Hirsch*, *Der nationale Wettbewerbsstaat*, S. 110.

170 *Ebenda*, S. 111.

171 *Ebenda*, S. 110.

172 *Thomas Greven und Christoph Scherrer*, *Globalisierung gestalten*, S. 92.

sektor, der von industriepolitisch engagierten Großbanken geprägt war (vgl. Abschnitt I.3.4)<sup>173</sup>.

Mit der fortschreitenden Globalisierung und der Internationalisierung von Produktion, Unternehmen und Märkten trat eine neue Situation ein. „Global agierende Unternehmen, gebunden an die Spielregeln des internationalen Wettbewerbs, verspüren wenig Neigung, sich an Beschlüsse von Kanzlerrunden zu halten“<sup>174</sup>. Und diejenigen Unternehmen, „denen die Last der deutschen Normen (Steuern, Löhne, Umweltbestimmungen) und die Dauer der Entscheidungswege zu übermächtig werden, finden die Tür des Nationalstaates offen“<sup>175</sup>.

Zum vorrangigen politischen Ziel wurde daher das Primat der „Standortsicherung“. Durch die Schaffung und Bereitstellung optimaler Wettbewerbs- und Verwertungsbedingungen für ein international höchst flexibles Kapital sollten die Sicherung und Verbesserung der Position Deutschlands im Wettbewerb der Staaten und Staatenblöcke gewährleistet werden. Bereits 1997 wies der spätere Bundeskanzler Gerhard Schröder darauf hin, dass „uns inzwischen ... europäische und globale Mitstreiter im Wettbewerb um Wohlstand und Wachstum in sehr vielen Bereichen voraus (sind)“ und schloss daran die Forderung an, „um konkurrenzfähig zu bleiben ... müssen wir Wirtschaft und Gesellschaft umfassend modernisieren. Denn wo die ökonomische Basis der Gesellschaft sich dramatisch verändert, kann der gesellschaftliche Überbau nicht statisch gehalten werden“<sup>176</sup>. Im Vordergrund stehen nun nicht mehr der Schutz „nationaler“ Industrien, sondern die „aktive Gewährleistung der globalen Konkurrenzfähigkeit ausgewählter Sektoren (sowie) Marktliberalisierung in Verbindung mit einer auf unternehmerisches Investitionsverhalten gerichteten ‚Angebotspolitik‘“<sup>177</sup>. Der mit dem „Modell Deutschland“ bezeichnete „korporatistisch-konservative Wohlfahrtsstaat“<sup>178</sup> macht einem neuen Typ des kapitalistischen Staates, dem „nationalen Wettbewerbsstaat“<sup>179</sup> Platz. Im Vergleich mit seinem Vorgänger ist dieser durch mehrere, an den oben genannten Zielen orientierte Veränderungen gekennzeichnet. Bei diesen geht es nicht um einen Rückzug des Staates aus Wirtschaft und Gesellschaft, sondern um weit reichende Verschiebungen, welche die Schwerpunkte staatlicher Aktivitäten, die staatlichen Zuständigkeiten, aber auch die Gestaltung und Zusammensetzung der staatlichen Einnahmen betreffen.

---

173 Ebenda, S. 93.

174 *Wolfgang Streeck*, Das deutsche Modell lässt keine andere Wahl als ein Bündnis, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 6.2.1996.

175 Ebenda.

176 *Gerhard Schröder*, Eckpunkte einer sozialdemokratischen Modernisierungs- und Reformpolitik, in: DIE ZEIT vom 19.9.1997.

177 *Joachim Hirsch*, Der nationale Wettbewerbsstaat, S. 107.

178 Zit. nach: *Thomas Greven und Christoph Scherrer*, S. 92.

179 *Joachim Hirsch*, Der nationale Wettbewerbsstaat, S. 7 f.

### 3.2.1 Transformation des Sozialstaats: Vom Wohlfahrtsstaat zum aktivierenden Staat

Auf Seiten der staatlichen Aktivitäten kam es zu einer spürbaren Verschiebung der Gewichte „von der Vermittlung sozialen Ausgleichs zur Verbesserung der Verwertungsbedingungen privaten Kapitals (in Richtung Marktstaat)“<sup>180</sup>. Hatten der Ausbau des Sozialstaats und steigende Masseneinkommen unter den fordistisch bestimmten wirtschaftlichen Bedingungen des „Modells Deutschland“ als „Grundlage der Kapitalprofitabilität und des ökonomischen Wachstums“<sup>181</sup> gegolten, so wurden diese nun immer stärker als wettbewerbsbeeinträchtigende Kostenfaktoren betrachtet. Im Thesenpapier der SPD von 1997 wurde deshalb eine „Renaissance der sozialen Marktwirtschaft“ gefordert: „Nicht durch höhere Sozialleistungen, sondern durch mehr Wettbewerb, der nicht nur auf den Güter- und Arbeitsmärkten, sondern in allen gesellschaftlichen Bereichen bis hin zum Bildungsweisen wirken müsse“<sup>182</sup>. Mit dem Plädoyer für einen Umbau des Sozialstaats und eine Ausrichtung sozialer Politiken an den Bedingungen der globalen Wirtschaft und ihrer Akteure waren eine „neue Auffassung von Sozialpolitik“<sup>183</sup> und ein neues Verständnis des Sozialstaats verbunden. Dieser ist nicht mehr Wohlfahrtsstaat, sondern aktivierender Staat. „Anstelle kollektiver sozialer Sicherungssysteme wird (nun) eine individuelle, private Absicherung gegenüber sozialen Risiken und Problemlagen verlangt“<sup>184</sup>. Ideologisch legitimiert werden diese Individualisierung gesellschaftlicher Risiken und der Rückbau sozialstaatlicher Leistungen mit der daraus erwarteten Stärkung und „Förderung individueller Eigenverantwortung“<sup>185</sup> und Selbstbestimmung auf Seiten des „vom allgegenwärtigen Sozialstaat entmündigten Bürgers“<sup>186</sup>. Ein zentrales Defizit des aktivierenden Sozialstaats wird „in seiner zu einseitigen Problemanalyse“<sup>187</sup> gesehen. Die immanenten Unterschiede im Hinblick auf die Verteilung von Einkommen und Vermögen in kapitalistischen Wirtschaftssystemen würden dabei ebenso ignoriert wie die Grenzen der Aktivierbarkeit von sozial Schwachen und Marginalisierten. „Problemursachen und Handlungsanforderungen (werden) in die Verantwortung des Einzelnen“<sup>188</sup> verschoben.

Konkretisiert wurde diese Politik mit der im März 2003 dem Deutschen Bundestag vom damaligen Kanzler Gerhard Schröder vorgelegten „Agenda 2010“, einem „umfassenden Programm zur Reform des Arbeitsmarktes, zum Umbau der Sozial-

---

180 *Ingo Schmidt*, Staat (Wettbewerbstaat/Marktstaat), in: Hans-Jürgen Urban (Hrsg.), S. 208.

181 *Joachim Hirsch*, Der nationale Wettbewerbsstaat, S. 111.

182 *Thomas Hanke*, Streben nach Markt und Macht, Gerhard Schröders zwölf Thesen zur Modernisierung von Wirtschaft und Gesellschaft, in: DIE ZEIT 39/1997.

183 *Gerhard Wegener*, Unternehmen Leben, in: Frankfurter Rundschau vom 26.2.2007.

184 *Bettina Lösch*, Sozialstaat, in: Wissenschaftlicher Beirat von attac (Hrsg.), S. 175.

185 *Gerhard Schröder*, Regierungserklärung vom 14.3.2003, in: Regierung Online, <http://archiv.bundesregierung.de/bpae,regierungserklaerung>

186 *Ralf Neubau*, Sozialstaat auf dem Prüfstand, in: Welt Online vom 20.4.1996.

187 *Hans-Jürgen Urban*, Aktivierung/Eigenverantwortung, in: Hans-Jürgen Urban (Hrsg.), S. 17.

188 Ebenda.

systeme und für wirtschaftliches Wachstum“<sup>189</sup>. Um den „Standort Deutschland ... im weltweiten Wettbewerb ... zukunftsfest zu machen“, war es nach diesem Programm erforderlich, „Leistungen des Staates (zu) kürzen, Eigenverantwortung (zu) fördern und mehr Eigenleistung von jedem Einzelnen ab(zu)fordern“<sup>190</sup>. Im Kontext einer weitgehenden Deregulierung des Arbeits- und Sozialrechts sah die Agenda 2010 auf Seiten der sozialen Sicherungssysteme Folgendes vor<sup>191</sup>:

- Verkürzung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld,
- Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe,
- Kürzung der Arbeitslosenhilfe auf Sozialhilfeniveau,
- „Sanierung“ der Alterssicherung sowie
- Umbau der gesetzlichen Krankenversicherung.

Die der Anpassung der deutschen Sozial- und Arbeitsmarktpolitik an Markterfordernisse und Wirtschaftsinteressen dienende Agenda 2010 ließ sich auch als Instrument verstehen, das „im Kontext des europäischen Integrationsprozesses zu betrachten (ist)“ und „der Verwirklichung des Lissabon-Zieles dient“<sup>192</sup>.

Der Abbau sozialstaatlicher Leistungen ging und geht mit einer gleichzeitigen Zunahme der wirtschaftspolitischen Aktivitäten des Staates einher: Nicht im Sinne einer verstärkten Beeinflussung der Wirtschaft und ihrer Akteure, sondern im Sinne einer „Neujustierung wirtschafts-, innovations-, industrie- und strukturpolitischer Instrumente“<sup>193</sup>. Vorrangiges Ziel dieser Instrumente ist, die „Profilierung unverwechselbarer nationaler, regionaler und sektoraler Innovationsstärken ... und Lead Markets, die den eigenen Standort attraktiv für ... Unternehmen machen“<sup>194</sup>.

### 3.2.2 Privatisierung öffentlicher Einrichtungen und Leistungen

Eine weitere tiefgreifende, den Umbau des „Modells Deutschland“ kennzeichnende Veränderung bedeutete der an Modernisierungsstrategien privater Wirtschaftsunternehmen angelehnte Prozess des „Outsourcing“, das heißt der Teil- oder Vollprivatisierung bisher öffentlich bereitgestellter Einrichtungen und Leistungen. Zu den maßgeblichen Gründen hierfür werden gezählt:

- die in den 1990er-Jahren immer deutlicher gewordene Finanzkrise des Staates,

---

189 Gerhard Schröder, Regierungserklärung vom 14.3.2003.

190 Ebenda.

191 Die folgende Zusammenstellung ist entnommen aus: *Friedhelm Hengsbach*, Agenda 2010, in: Hans-Jürgen Urban (Hrsg.), S. 13.

192 Zit. nach: *Christoph Butterwegge*, Krise und Zukunft des Sozialstaats, Wiesbaden 2006, S. 203 f.

193 *Ulrich Dolata*, Nationale Politiken unter den Bedingungen der Globalisierung, in: *Technologiefolgenabschätzung, Theorie und Praxis* 1/2005, S. 3.

194 Ebenda.

- das zunehmende Interesse nach neuen Anlagefeldern suchender – seit den späten 1990er-Jahren auch ausländischer – Investoren an einer Übernahme öffentlicher Infrastrukturen und Dienstleistungen,
- der Bedeutungsgewinn der „neoliberalen Ideologie, die eine Privatisierung öffentlichen Eigentums zur Politikleitlinie erklärt“<sup>195</sup> und
- das damit verbundene Ziel, die Staatstätigkeit auf Kernkompetenzen zu beschränken und – erneut in Analogie zu Innovationsprozessen der Wirtschaft – einen schlanken Staat zu schaffen.

Signifikante Beispiele für die staatliche, aber auch substaatliche Gebietskörperschaften einschließende Privatisierungspolitik sind

- der Verkauf von Unternehmen wie Lufthansa und Bundespost,
- die Privatisierung immer weiterer Teile der öffentlichen Infrastruktur: von Gas, Wasser und Energie bis zu Gesundheits- und Bildungseinrichtungen sowie
- der Verkauf von Wohn- und Gewerbeimmobilien oder öffentlich genutzten Gebäuden<sup>196</sup>.

Nicht in allen Fällen kam und kommt es zu einer vollständigen Privatisierung. Vielfach wird hier auch zu einem Kooperationsansatz gegriffen, der unter dem Begriff „Public Private Partnership“ firmiert und unterschiedliche Formen annehmen kann (siehe Abschnitt III.5.2.1) und in dessen Rahmen, so der Deutsche Städtetag, „teils tragfähige, teils aus der Not geborene Lösungen praktiziert (werden)“<sup>197</sup>. Der bereits in den 1990er-Jahren auf kommunaler Ebene im Rahmen von Maßnahmen der Stadtentwicklung und Stadterneuerung praktizierte Ansatz<sup>198</sup> wird in jüngster Zeit auf Bundesebene vor allem für staatliche Hochbau- und Verkehrsvorhaben propagiert. Das 2005 in Kraft getretene Gesetz zur Beschleunigung der Umsetzung von Öffentlich-Privaten Partnerschaften und zur Verbesserung gesetzlicher Rahmenbedingungen für Öffentlich-Private Partnerschaften (ÖPP-Beschleunigungsgesetz) „ist wie die Reform der Sozialsysteme Teil der Maßnahmen zur Fortsetzung der Agenda 2010“<sup>199</sup>. Neben Straßenbau und Hochbau sollen „militärische Beschaffung, Bildung, Forschung und Entwicklung, Kultur, Entwicklungshilfe und soziale Infrastruktur ... der Privatisierung geöffnet werden“<sup>200</sup>.

---

195 *Elmar Altvater*, Privatisierung/solidarische Ökonomie, in: Hans-Jürgen Urban (Hrsg.), S. 176.

196 *Reinhard Hönighaus*, Öffentliche Hand prüft Milliardenverkäufe, in: *Financial Times Deutschland* vom 9.3.2006.

197 *Deutscher Städtetag*, Leitbild für die Stadt der Zukunft, Köln und Berlin 2003, S. 25.

198 Vgl. *Werner Heinz*, Public Private Partnership – ein neuer Weg zur Stadtentwicklung?, Stuttgart 1993.

199 *Werner Rügemer*, Gesamtdeutscher Ausverkauf, in: *Blätter für internationale Politik* (Hrsg.), *Der Sound des Sachzwangs*, Bonn, Berlin 2006, S. 211.

200 Ebenda.

Infolge des Gewinnstrebens Privater und des Konkurrenzdrucks, dem sie unterliegen, gehen mit der Privatisierung öffentlicher Einrichtungen und Leistungen oft mehrere negative Konsequenzen einher: Abbau von Arbeitsplätzen, höhere Kosten und/oder Qualitätseinbußen für die Nutzer sowie Substitution öffentlicher „durch private Monopole oder Oligopole“<sup>201</sup>. Darüber hinaus werden Bürgerinnen und Bürger mit verfassungsmäßigen Rechten zu Konsumenten und Kunden umdefiniert, deren Versorgungsgrad nun von ihrer Kaufkraft bestimmt wird<sup>202</sup>.

Für einen maßgeblichen Repräsentanten der Bundespolitik kommt die Privatisierung öffentlicher Einrichtungen dem „Verkauf von Tafelsilber“ gleich und bedeutet letztlich nichts anderes als „ein(en) Ausverkauf des deutschen Volksvermögens“<sup>203</sup>.

### 3.2.3 Reformen der Unternehmenssteuern

Zur Stärkung des Standortes Deutschland im globalen Wettbewerb und zur Verbesserung seiner Attraktivität für mobile Unternehmen und Kapitalanleger sollten auch die seit 1998 durchgeführten Steuerreformen der rot-grünen Bundesregierung beitragen. Grundlegende Tendenz dieser Reformen war die Entlastung von mobilen Steuerbasen wie „Gewinnen, hohem Einkommen und Vermögen, während die immobilen Faktoren wie Arbeit und Verbrauch höher besteuert werden“<sup>204</sup>. Zu den wesentlichen Reformschritten zählen<sup>205</sup>:

- Senkung der Körperschaftsteuer von 40 Prozent auf 25 Prozent,
- rückwirkende Steuerminderung im Falle nachträglicher Gewinnausschüttung,
- Steuerbefreiung im Falle der Veräußerung von Gewinnbeteiligungen,
- Neuregelung bei der Versteuerung von Gewinnen multinationaler Unternehmen,
- Senkung des Spitzensatzes der Einkommensteuer von 53 Prozent auf 42 Prozent sowie
- Steuerminderung im Falle privater Spekulationsgewinne.

Insgesamt haben die Steuerreformen nicht nur zu einem unmittelbaren Einbruch bei der Körperschaftsteuer (2001) sowie einem deutlichen Rückgang der Gewerbesteuer (2002) und damit zu hohen Einnahmeausfällen auf Seiten vieler Kommunen geführt, sondern auch eine Verschiebung innerhalb des Gesamtsteuerauf-

---

201 *Jörg Hufschmid*, Privatisierung, in: Wissenschaftlicher Beirat von attac (Hrsg.), S. 149.

202 *Elmar Altvater*, Privatisierung/solidarische Ökonomie, S. 177.

203 *Michael Meister* (Finanzexperte der CDU), zit. nach: Antje Sirleschtov, Der Bund verkauft das letzte Tafelsilber, in: Der Tagesspiegel vom 19.7.2005.

204 *Jörg Hufschmid*, *Dieter Eißel u.a.*, Öffentliche Finanzen: gerecht gestalten!, Hamburg 2004, S. 36.

205 Entnommen aus: *Marita Vollborn und Vlad Georgescu*, Brennpunkt Deutschland, Bergisch Gladbach 2007, S. 83 ff., und *Jörg Hufschmid*, *Dieter Eißel u.a.*, S. 36 ff.

kommens bewirkt. So ist der Anteil der Steuern auf Gewinne und Vermögen von 20,2 Prozent 1991 auf 15,2 Prozent 2004 zurückgegangen, der Anteil der Massensteuern, wie Lohn- und Mehrwertsteuer, hingegen bis 2004 auf 71,6 Prozent gestiegen<sup>206</sup>. Nach dem Finanzministerium der rot-grünen Koalitionsregierung zählte die Unternehmenssteuerreform „zu den besonderen Leistungen der Bundesregierung in dieser Legislaturperiode“. Sie hat „die deutsche Wirtschaft international wieder wettbewerbsfähig gemacht und den Steuerpflichtigen insgesamt und gerecht verteilt die längst überfällige Entlastung gebracht“<sup>207</sup>.

Die Osterweiterung der Europäischen Union im Jahre 2004 und der damit erfolgte Beitritt von zehn Staaten, in denen die Sätze von Unternehmenssteuern und Sozialausgaben deutlich niedriger als in Deutschland liegen (vgl. Abschnitt I.2), hat in jüngster Zeit erneut zu einer Infragestellung des Standortes Deutschland geführt. Dabei werden Billiglöhne und Niedrigsteuern osteuropäischer EU-Mitglieder – vornehmlich von der gewerblichen Wirtschaft und ihren neoliberal geprägten Beratern – zum Vergleichsmaßstab erhoben; die deutschen Abgaben erscheinen damit weiterhin als zu hoch. In Wirklichkeit liegt Deutschland – ungeachtet relativ hoher Unternehmenssteuersätze – bei den tatsächlich gezahlten Unternehmenssteuern schon jetzt „weit unterhalb des EU-Durchschnitts und kann (daher) als Niedrigsteuerland eingestuft werden. Nach Berechnungen der OECD beträgt die Steuerlastquote der Unternehmen in Deutschland lediglich ein Prozent der Wirtschaftsleistung (U.S.A. 1,8 Prozent, Frankreich und Großbritannien 2,9 Prozent)“<sup>208</sup>.

Für 2008 ist eine erneute Unternehmenssteuerreform geplant. Sie soll dazu beitragen, ausländisches Kapital nach Deutschland zu locken und deutsche Unternehmen von der Verlagerung ins „Niedrigsteuerausland“ abzuhalten<sup>209</sup>. Der Steuersatz auf Gewinne von Kapitalgesellschaften soll von 38,6 Prozent auf 29,8 Prozent, die Körperschaftsteuer um weitere zehn Prozentpunkte auf 15 Prozent gesenkt werden<sup>210</sup>. Die den Massensteuern zuzurechnende Mehrwertsteuer wurde hingegen bereits Anfang 2007 um drei Prozentpunkte auf 19 Prozent erhöht.

### **3.3 Föderalismusreform – Vom Kooperations- zum Konkurrenzföderalismus?**

Die föderative Struktur Deutschlands, mit einer Vielzahl von Aufgaben- und Finanzverflechtungen zwischen Bund und Ländern und „mehr als 900 Gremien, in

---

206 *Rudolf Hickel*, Steuern, in: Wissenschaftlicher Beirat von attac, S. 184.

207 Zit. nach: *Peter Bofinger*, Wir sind besser als wir glauben, München 2005, S. 144.

208 *Harenberg Aktuell 2007*, Mannheim 2006, S. 457.

209 *Rudolf Hickel*, Senkung der Unternehmenssteuer: Ein Torso, Manuskript, Bremen 26.3.2007.

210 Ebenda.

denen Bund und Länder versuchen, sich abzustimmen“<sup>211</sup>, ist schon lange Gegenstand der Kritik. Bereits in den 1970er-Jahren wurden die verschränkten Zuständigkeiten von Bundestag und Bundesrat als „Politikverflechtungsfalle“<sup>212</sup> bezeichnet.

Mit der 2003 gegründeten „Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“ sollte Abhilfe geschaffen werden. Das komplexe System von Zuständigkeiten sollte neu geordnet und entflochten, die Funktionsfähigkeit des kooperativen Föderalismus verbessert werden. Eine Reform der Finanzverfassung oder eine Änderung des Länderfinanzausgleichs standen beim ersten Reformschritt, der sogenannten Föderalismusreform I, allerdings nicht zur Diskussion, dies ungeachtet der Feststellung des Sachverständigenrats, dass jede Reform des Föderalismus „ohne eine durchgreifende Entflechtung im Bereich der Finanzverfassung ... Stückwerk bleiben (muss)“<sup>213</sup>. Städte und Gemeinden sehen sich daher gezwungen, einschlägige Erwartungen – wie Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen oder aufgabenadäquate Gemeindefinanzreform<sup>214</sup> – auf die zweite Reformstufe (Föderalismusreform II) zu verschieben. Gleichfalls zum Tabuthema wurde auch die immer wieder geforderte Neugliederung und quantitative Reduzierung der Bundesländer<sup>215</sup> erklärt.

Nach den die Arbeit der Kommission flankierenden Vorstellungen von Vertretern der Wirtschaft und ihr nahe stehenden Beratern war es jedoch unerlässlich, mit den Reformbemühungen „den globalen Herausforderungen“ Rechnung zu tragen. Betont wurden daher die Vorzüge eines „kompetitiven“ Föderalismus, zu denen insbesondere das aus der Entwicklung unterschiedlicher politischer Initiativen und Ansätze durch autonom agierende Bundesländer zu erwartende wechselseitige „Policy Learning“ gezählt wurde. „Deutschlands Föderalismus kann damit wieder zu einem Trumpf in der globalisierten Welt werden“<sup>216</sup>.

Die im Juni 2006 im Bundestag verabschiedete und am 1.9.2006 in Kraft getretene Föderalismusreform I hat nach Edmund Stoiber, einem der beiden Leiter der entsprechenden Kommission, dazu beigetragen, „Kompetenzen und Vernetzung zu entflechten – und den Anteil der zustimmungspflichtigen Gesetze zu halbieren“<sup>217</sup>. Bildungspolitik, Beamtenbesoldung, Ladenschluss, aber auch Teile des Umweltrechts werden künftig Ländersache sein. Der daraus zu erwartende Wettbewerbsföderalismus wird unterschiedlich beurteilt. Für die einen wird er zu ei-

---

211 Heribert Prantl, Der Laocoon-Föderalismus, in: Süddeutsche Zeitung vom 15.4.2004.

212 Fritz Scharpf, zit. nach: Carsten Germis und Rainer Hank, Der Charme der Schlagbäume, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung vom 7.11.2004.

213 Zit. nach: Claus-Peter Schmid, Gleichgewicht der Macht, in: DIE ZEIT vom 9.12.2004.

214 Deutscher Städte- und Gemeindebund, Zehn Erwartungen der Städte und Gemeinden zur Föderalismusreform II, Berlin 2007.

215 So z.B. Bruno Merk, Deutschland hat zehn Ministerpräsidenten zu viel, in: Süddeutsche Zeitung vom 28.6.2006.

216 Roland Berger, Wettbewerb lässt den Föderalismus aufblühen, in: Frankfurter Rundschau vom 3.1.2005.

217 „Starke Stimme“, Interview mit Edmund Stoiber, in: Wirtschaftswoche 20/2006, S. 34.

nem „Wettbewerb um bessere Ideen, bessere Lösungen“ führen, der „letztlich auch dem Gesamtstaat (hilft)“<sup>218</sup>. Andere hingegen befürchten einen Wettbewerb, bei dem aufgrund ungleicher Ausgangsbedingungen „struktur- und finanzschwache Länder nur verlieren können“<sup>219</sup> und der sich, gerade unter Gesichtspunkten wie Globalisierung und Standortwettbewerb, in Teilbereichen als kontraproduktiv erweisen könnte. „Der Standort Deutschland dürfte für inländische und ausländische Investoren nicht attraktiver werden, wenn hierzulande nun in Zukunft ein nach Ländern differenziertes Umweltrecht gelten wird“<sup>220</sup>. Überdies passt diese Entscheidung „auch nicht zu dem Bemühen, einheitliche Regelungen innerhalb der Europäischen Union und sogar auf internationaler Ebene zu erreichen“<sup>221</sup>. „Wie will ein Land“, so ein kritischer Kommentator, „in Brüssel mitreden, wenn es mit 16 Stimmen spricht?“<sup>222</sup>

### 3.4 Das Ende der Deutschland AG?

Wesentlicher Bestandteil des „Modells Deutschland“ war die sogenannte Deutschland AG, das heißt die enge Verzahnung von Industrie- und Finanzkonzernen durch ein dichtes Netz gegenseitiger – auch personeller – Verflechtungen. „Das Netzwerk hat einen identifizierbaren Kern, der vor allem aus Finanzunternehmen besteht und ... durch Überkreuzverflechtungen charakterisiert ist“<sup>223</sup>. Das starke Engagement dieser „eher kooperierenden als konkurrierenden Finanzunternehmen“ bei vielen Firmen aus Industrie und Handel führte dazu, „dass sie ein Interesse an der Stabilität der Wirtschaft (gewannen)“<sup>224</sup>. 1980 hatten beispielsweise die Vorstände der Deutschen Bank in 40 der 100 größten deutschen Unternehmen Aufsichtsratssitze inne. In den 1990er-Jahren ging diese Zahl allerdings deutlich zurück; 1998 wurden noch 17 Sitze in Aufsichtsräten besetzt, und im März 2001 wurde angekündigt, „dass Mitglieder der Deutschen Bank in Zukunft keine Aufsichtsratsvorsitze mehr übernehmen werden“<sup>225</sup>. Als Gründe für diesen Rückgang und die gleichzeitige Reduzierung von Industriebeteiligungen werden genannt:

- der aus Globalisierung und Europäisierung resultierende zunehmende Verlust des relativ geschlossenen Charakters der deutschen Volkswirtschaft,

---

218 Ebenda, S. 34.

219 *Harald Ringstorff*, zit. nach: Arne Boecker, Ein lautes Nein vor der Wahl, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 7.7.2006.

220 *Rolf Peffekoven*, Klare Verantwortlichkeiten, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 19.8.2006.

221 Ebenda.

222 *Matthias Krupa*, Brauchen wir mehr Zentralismus, in: *DIE ZEIT* vom 22.6.2006.

223 *Martin Höpner und Lothar Krempel*, Ein Netzwerk in Auflösung: Wie die Deutschland AG zerfällt, Manuskript, 5.7.2006, S. 3.

224 Ebenda.

225 *Jürgen Breyer*, Deutschland AG a.D.: Deutsche Allianz und das Verflechtungszentrum großer deutscher Unternehmen, MPIfG Working Paper 02/4, März 2002, S. 9.

- die verstärkte Kapitalmarktorientierung der Finanzinstitute und der damit verbundene Relevanzgewinn des Investmentbanking auf Kosten der Unternehmensbeteiligung wie auch
- eine steigende, den Handlungsspielraum von Bankmanagern einschränkende internationale Konkurrenz auf den Gütermärkten<sup>226</sup>.

„Mit der Öffnung nach außen, der Deregulierung, Liberalisierung, Internationalisierung und Globalisierung“ ist nach dem früheren Aufsichtsratschef der Deutschen Bank, Rolf Breuer, „das Ende der Deutschland AG unvermeidlich gewesen“<sup>227</sup>.

---

<sup>226</sup> Martin Höpner und Lothar Krempel, S. 6.

<sup>227</sup> Rolf Breuer, zit. nach: Christian Siedenbiedel, Abschied von der Deutschland AG, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17.2.2006.



## II. Transformation der zentralen Rahmenbedingungen städtischer Entwicklung – Konsequenzen für die kommunale Ebene

Die den aktuellen Globalisierungsprozess kennzeichnenden Triebkräfte, Politiken und Entwicklungstrends – von der Liberalisierung und Deregulierung transnationaler und nationaler Märkte über den Bedeutungsgewinn neuer Marktteilnehmer (wie China und Indien) und einen zunehmend schärfer werdenden, immer größere Räume erfassenden Wettbewerb bis zu den durch eine Vielzahl technologischer Innovationen eröffneten Umwälzungen im Produktions-, Kommunikations- und Transportsektor – bedeuten ebenso wie die oft gleich ausgerichteten Politiken und Rechtsetzungen von Europäischer Union und Bundesregierung einen tiefgreifenden Veränderungsschub für alle Rahmenbedingungen der städtischen Entwicklung. Dies gilt in besonderem Maße für Wirtschaft und Arbeitsmarkt, infolge vielfältiger struktureller Verknüpfungen aber auch für demographische Entwicklung und soziale Verhältnisse. Die Veränderungen und Umbrüche in diesen Bereichen werden alle auf der kommunalen Ebene wirksam, deren Politik- und Verwaltungsstrukturen gleichfalls der Transformation unterliegen: als Folge der Eingriffe supra-kommunaler Akteure, aber auch aufgrund selbst verantworteter Modernisierungsstrategien.

Betroffen von diesen Entwicklungen und Politiken sind alle Städte und Gemeinden mittel- oder unmittelbar: infolge der besonderen Bedingungen des Einzelfalls allerdings mit Unterschieden in Intensität, Ausmaß und Zeit. Die damit ausgelöste Transformation kommunaler Strukturen lässt sich – nicht nur wegen dieser Unterschiede – in kein allgemeingültiges Schema pressen. Sie hängt von den jeweiligen Ausgangsbedingungen ab: den Wirtschafts- und Unternehmensstrukturen, den sozialen und politischen Verhältnissen, den Stadt- und Siedlungsstrukturen wie auch der Konstellation der Entscheidungsträger vor Ort.

Aktueller Globalisierungsprozess, veränderte sozioökonomische Rahmenbedingungen städtischer Entwicklung und die daraus für die kommunale Ebene resultierenden Herausforderungen und Veränderungen sind in vielfältiger Weise – oft auch über unterschiedliche Vermittlungsebenen – miteinander verknüpft. Eine genauere Analyse der aktuellen kommunalen Situation – dies haben auch die im Rahmen dieser Studie geführten Expertengespräche immer wieder deutlich werden lassen – lässt folglich eine Vielzahl oft nicht wahrgenommener globaler Einflüsse und Bezüge im Kontext ganz „normaler“ Veränderungen erkennen.

Die Darstellung dieses komplexen Ursache-Wirkung-Gefüges sieht sich dem bekannten Dilemma von zu hohem Abstraktionsgrad einerseits und zu großer Detailgenauigkeit andererseits gegenüber. Als praktikabler Ausweg wurde ein dem besonderen Ansatz der vorliegenden Studie – „die Globalisierung auf die kommunale Ebene herunterzubrechen“ – entsprechendes und durch folgende Merkmale bestimmtes Verfahren gewählt:

- Verzicht auf Einzelfallanalysen, statt dessen Auseinandersetzung mit den maßgeblichen Veränderungen auf Seiten der zentralen Rahmenbedingungen städtischer Entwicklung und damit den Vermittlungsgliedern zwischen globaler und kommunaler Ebene,
- Herstellung globaler wie auch kommunaler Bezüge durch häufige Querverweise zu den Merkmalen des aktuellen Globalisierungsprozesses sowie den spezifischen Auswirkungen auf Städte und Gemeinden,
- Beschränkung der Darstellung auf Auswirkungen und Herausforderungen unter weitgehendem Verzicht auf die Reaktionen der kommunalen Praxis (diese werden im folgenden Kapitel gesondert dargestellt).

Besondere Bedeutung wurde – der starken ökonomischen Bestimmtheit des aktuellen Globalisierungsprozesses entsprechend – der Wirtschaft und ihren Veränderungen beigemessen. Diese und ihre handlungsleitenden Ziele wie Rationalisierung, Effektivierung oder Renditeoptimierung strahlen mittel- wie unmittelbar auf alle anderen Einflussfelder kommunaler Entwicklung aus: den Arbeitsmarkt, das Migrations- und Haushaltsbildungsverhalten der Bevölkerung, die sozialen Bedingungen und Gegebenheiten, die räumlichen Strukturen und deren Entwicklung wie auch Handlungsmöglichkeiten und politisch-administrative Organisation der kommunalen Ebene.

Das gewählte Verfahren könnte auch auf Widerspruch stoßen. Schließlich abstrahiert es von der Tatsache, dass es auf Seiten der Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner bei der Frage, ob die in den Städten sich gegenwärtig abzeichnenden Veränderungen Ergebnisse des Globalisierungsprozesses sind oder eher auf europäische und/oder innerdeutsche Einflussgrößen zurückgehen, große, aber keine vollständige Übereinstimmung gab. Für einige werden die Einflussgrößen der aktuellen Veränderungen und ihr räumlicher Rahmen zutreffender mit Begriffen wie Triadisierung, Europäisierung oder Amerikanisierung beschrieben<sup>1</sup>, während andere bei einzelnen Veränderungen einen globalisierungsbedingten Zusammenhang generell infrage stellen.

---

1 Siehe Abschnitt 1.1.4.

# 1. Tiefgreifender Strukturwandel der Wirtschaft

Seit den 1970er-Jahren ist die deutsche Wirtschaft einem tiefgreifenden Strukturwandel unterworfen. Der Abbau tarifärer Hemmnisse und Zölle, die Globalisierung von Handel und Produktion, technologische Innovationen im Kommunikations-, Produktions- und Transportsektor wie auch der Funktionswandel der Finanzmärkte und ihrer Institutionen haben ein breites Spektrum vielfältiger und häufig miteinander vernetzter Veränderungen induziert. Zu diesen zählen insbesondere:

- sektorale Umbrüche wie der Ab- und Umbau des sekundären Sektors (mit branchenspezifisch unterschiedlicher Intensität) bei gleichzeitiger Zunahme des tertiären Bereichs,
- betriebliche Arbeitsorganisation, Produktionsstrukturen und Unternehmenskompetenzen betreffende und an den Zielen von Effektivierung und Kostensenkung orientierte Umstrukturierungsprozesse,
- mit diesen Prozessen einhergehende Formen der Auslagerung (Outsourcing) oder Verlagerung (Offshoring) von Unternehmensteilen,
- zunehmende Zahlen von Zusammenschlüssen bzw. Übernahmen von Unternehmen, deren bekannteste sogenannte Megafusionen großer Konzerne wie beispielsweise von Daimler und Chrysler sind, sowie
- veränderte, mit der Globalisierung der Finanzmärkte und ihrer Anlagestrategien einhergehende Formen der Unternehmensfinanzierung und auch Unternehmensziele: von der Shareholder-Value-Orientierung bis zu Private-Equity-Aktivitäten.

Zur Verdeutlichung der mit diesen Veränderungen einhergehenden Transformation der deutschen Wirtschaft wird in der folgenden Darstellung – ungeachtet vielfältiger Interdependenzen und Zusammenhänge – zwischen drei zentralen Feldern unterschieden: sektoralen Strukturen, Produktions- und Unternehmensstrukturen sowie Unternehmensfinanzierung und -zielen.

## 1.1 Sektoraler Strukturwandel

Die deutlichsten Spuren in der Wirtschaftsstruktur deutscher Städte und Gemeinden hat der bereits in den 1960er- und 1970er-Jahren einsetzende sogenannte Strukturwandel hinterlassen. Zu den kennzeichnenden Merkmalen dieses Wirtschaft und Arbeitsmarkt gleichermaßen erfassenden Prozesses wurden zunächst vor allem gezählt:

- ein kontinuierlicher Abbau von Arbeitsplätzen im sekundären Sektor (zwischen 1970 [55 Prozent] und 2005 [25,9 Prozent] hat sich der Anteil der in diesem Sektor Beschäftigten in den alten Bundesländern mehr als halbiert),
- eine technologische Revolution und Umstrukturierung dieses – angesichts hoher Exportquoten deutscher Unternehmen – auch weiterhin als essentiell erachteten Wirtschaftssektors sowie
- eine Zunahme der Beschäftigungszahlen im Dienstleistungssektor.

Diese Veränderungen wurden als national- und regionalspezifischer Ausdruck allgemeiner, international wirksamer Megatrends verstanden<sup>2</sup>, mit den „langen Wellen wirtschaftlicher Entwicklung“ des russischen Ökonomen Nicolai D. Kondratieff erklärt<sup>3</sup> oder als Krisensymptome der fordistischen Formation des Kapitalismus interpretiert<sup>4</sup>. Von dem engen Zusammenhang zwischen dem umfangreichen Prozess der De-Industrialisierung in Deutschland und den kostengünstigeren Produktionsbedingungen in Niedriglohnstaaten anderer Kontinente und damit von globalen Bezügen und Abhängigkeiten war in der Diskussion zentraler Entwicklungsfaktoren zunächst eher selten die Rede. 30 Jahre später, Anfang 2006, wird diesen Zusammenhängen und der Rolle, die der Globalisierungsprozess beim wirtschaftlichen Strukturwandel gespielt hat, auch auf kommunaler Ebene deutlich mehr Aufmerksamkeit beigemessen. „Wir sind vor dem Hintergrund der Globalisierung in einen Strukturwandel gezwungen worden. Zu einem Rückgang bei der Kohleförderung im Ruhrgebiet kam es vor allem, weil die südafrikanische Steinkohle billiger war“<sup>5</sup>.

Eine, wenn auch nur schwer quantifizierbare, Rolle im Kontext des extensiven Arbeitsplatzabbaus im sekundären Sektor hat zudem die, verstärkt ab den 1990er-Jahren praktizierte, Auslagerung tertiärer Arbeitsplätze aus Unternehmen gespielt, die zum sekundären Sektor gezählt werden. Der statistisch ausgewiesene Strukturwandel überzeichnete häufig das tatsächliche Ausmaß der Entwicklung.

Nach der Vereinigung der beiden deutschen Staaten im Jahre 1990 erfasste der wirtschaftliche Strukturwandel auch die Städte und Gemeinden der früheren DDR: weitgehend unvorbereitet und mit vielfach deutlich einschneidenderen Konsequenzen. Maßgebliche Gründe für diese Entwicklung waren mangelnde Rentabilität und Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Betriebe, aber auch unliebsame Konkurrenz für westdeutsche Unternehmen.

Vom dramatischen Arbeitsplatzabbau im sekundären Sektor waren alle Untersuchungsstädte, wenn auch mit deutlichen Unterschieden, betroffen. Überdurchschnittliche Veränderungen – allein im verarbeitenden Gewerbe – weisen zum

2 Vgl. *John Naisbitt*, *Megatrends, Ten New Directions Transforming our Lives*, New York 1982.

3 *Christopher Freeman*, *Zwischen den Wellen*, in: *Wirtschaftswoche* Nr. 7/1985, S. 120 ff.

4 So z.B. *Josef Esser und Joachim Hirsch*, *Stadtsoziologie und Gesellschaftstheorie*, in: *Walter Brigg* (Hrsg.), *Die Materialität des Städtischen*, Frankfurt am Main 1987, S. 33.

5 Interview mit dem Planungsdezernenten der Stadt Dortmund, Ullrich Sierau, am 9.3.2006 in Dortmund.

einen frühere Industriestädte wie Dortmund (von 24,8 Prozent 1992 auf 13,3 Prozent 2003) und Wuppertal (von 44 Prozent 1992 auf 28,2 Prozent 2003)<sup>6</sup>, aber auch Dienstleistungsschwerpunkte wie Düsseldorf (von 22,6 Prozent 1992 auf 14,9 Prozent 2003), Frankfurt am Main (von 22,1 Prozent 1992 auf 9,8 Prozent 2003) oder Hannover (von 24,4 Prozent 1992 auf 16,9 Prozent 2003) auf. Eine vergleichsweise stabile Entwicklung des verarbeitenden Gewerbes zeigen hingegen Städte wie Stuttgart (von 31,9 Prozent 1992 auf 24,3 Prozent 2003), München (von 23,2 Prozent 1992 auf 20,7 Prozent 2003) oder Regensburg (von 33,3 Prozent 1992 auf 32,0 Prozent 2003)<sup>7</sup>.

Der einschneidende Arbeitsplatzabbau war allerdings nicht Ausdruck eines generellen Relevanzverlusts des sekundären Sektors. Dieser wurde vielmehr zur Verbesserung seiner Chancen in einem immer globaler werdenden Wettbewerb über ein breites Spektrum von häufig gleichzeitig verlaufenden Umstrukturierungs-, Entwicklungs- und Erneuerungsmaßnahmen reorganisiert, rationalisiert und effektiviert: insbesondere in Branchen wie Maschinen- und Fahrzeugbau, Chemie, Elektronik und Elektrotechnik oder Stahlproduktion und Schiffsbau.

In vielen Städten der alten Bundesländer – wie beispielsweise in Dortmund – gilt der Strukturwandel inzwischen „als weitgehend abgeschlossen“<sup>8</sup>. In Berlin hingegen, einer Stadt, „die lange Jahre über eine Reihe steuerlicher Vergünstigungen hoch subventioniert war, vollzieht sich der Strukturwandel seit der Wende im Zeitraffertempo“<sup>9</sup>.

Bezogen auf die Arbeitsplatzentwicklung hat der tertiäre oder Dienstleistungssektor seit den 1970er-Jahren zunehmend an Bedeutung gewonnen. Der Anteil der in diesem Sektor sozialversicherungspflichtig Beschäftigten lag 2005 im Bundesdurchschnitt bei knapp 72 Prozent. In Untersuchungsstädten wie Frankfurt, Düsseldorf oder Köln belief sich dieser Anteil bereits 2004 auf über 80 Prozent. Aber auch in Berlin, der früher „größten Industriestadt der Welt“, sind inzwischen mehr als drei Viertel aller Beschäftigten im tertiären Sektor tätig.

Für viele deutsche Städte und Gemeinden hat der sektorale Strukturwandel nicht nur zu einem deutlichen Anstieg der Arbeitslosenzahlen, sondern auch zu einer spürbaren Veränderung ihrer baulich-räumlichen Strukturen geführt. Traditionelle Industriestandorte wurden aufgegeben und beseitigt und durch neue Industrie- und Gewerbeparks mit einem völlig veränderten Erscheinungsbild ersetzt. Beispiele hierfür lassen sich in einer Vielzahl ost- wie auch westdeutscher Städte finden.

---

6 Die größten Arbeitsplatzverluste hatten diese Städte allerdings bereits in den 1970er- und 1980er-Jahren zu verzeichnen.

7 Alle Zahlen aus: *Deutscher Städtetag (Hrsg.)*, Statistische Jahrbücher deutscher Gemeinden, 80. Jahrgang 1993 und 91. Jahrgang 2004, Köln und Berlin.

8 Interview mit dem Planungsdezernenten der Stadt Dortmund, Ullrich Sierau.

9 Interview mit der Berliner Senatorin für Stadtentwicklung Ingeborg Junge-Reyer am 1.12.2005 in Berlin.

## 1.2 Steigender Export von Industrieprodukten

Der aus der zunehmenden Relevanz des Dienstleistungssektors abgeleitete Begriff der „Postindustriellen Gesellschaft“ verdeckt allerdings das immer noch hohe Gewicht des sekundären Sektors. Deutschland, so Oskar Negt, ist nach wie vor ein Industriestaat. Auch von Seiten kommunaler Praktiker wird vor einer Politik einseitiger Dienstleistungsorientierung gewarnt. Verwiesen wird insbesondere auf die vielfältigen funktionalen und strukturellen Verknüpfungen von sekundärem und tertiärem Sektor (wie z.B. die starke Produktionsorientierung vieler Dienstleistungen) und die starke, einer De-Industrialisierung entgegenstehende Exportorientierung der deutschen Wirtschaft. „Die Industrie ist ein ganz wichtiger Faktor. Zuerst geht die Industrie, dann gehen die Dienstleistungen und immer größere Teile der Beschäftigten. Der Letzte macht dann die Türe zu“<sup>10</sup>.

„Seit 1975 steigen die deutschen Exporte fast ununterbrochen an“<sup>11</sup>. Bereits 1988 war die Bundesrepublik Deutschland mit einem Volumen von 323 Milliarden Dollar weltweit größter Warenexporteur, und 2005 war Deutschland mit Exporten in Höhe von 786 Milliarden Euro<sup>12</sup> zum zweiten Mal infolge Exportweltmeister. Exportiert werden vor allem Industrieprodukte. Allein im Maschinenbau nahm die Exportquote zwischen 1991 und 2001 um 52 Prozent auf knapp 69 Prozent zu, in der Chemieindustrie stieg sie von 50 Prozent auf nahezu 70 Prozent, in der Automobilindustrie von 43 Prozent auf 69 Prozent und in der Elektroindustrie von 31 auf 42 Prozent<sup>13</sup>. Der Anteil der Dienstleistungen an der Exportwirtschaft hat in jüngster Zeit zwar zugenommen, aber auf vergleichsweise niedrigem Niveau.

Wie bereits eingangs erwähnt, sind die deutschen Exporte deutlich auf Europa konzentriert – und dies mit steigender Tendenz: von 72,4 Prozent 2001 auf 74,2 Prozent des Gesamtvolumens im Jahre 2005<sup>14</sup>. Dem Vorwurf des Münchener Wirtschaftswissenschaftlers Hans-Werner Sinn, bei der Exportwirtschaft handle es sich im Wesentlichen um eine „Basar-Ökonomie“, in der immer mehr Vorleistungen aus dem kostengünstigen Ausland bezogen würden, um dann in Deutschland zusammengesetzt zu werden, wird von Seiten des Statistischen Bundesamtes, aber auch von Experten wie dem Bremer Wirtschaftswissenschaftler Rudolf Hickel mit dem Verweis auf die positiven Auswirkungen der Exporte auf die deutschen Wirtschaftsleistungen begegnet. Danach haben diese „per Saldo überdurchschnittlich stark zum nominalen Wachstum des Bruttoinlandsprodukts in Deutschland beigetragen“<sup>15</sup>. Nach Rudolf Hickel ist es „zwar richtig, dass die

---

10 Interview mit dem Geschäftsführer der Bremer Investitionsgesellschaft (BIG), Ulrich Keller, am 29.8.2006 in Bremen.

11 *ver.di (Hrsg.)*, Mythos Standortchwäche, Berlin Juni 2004, S. 4.

12 Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 2006, in: DIW-Wochenbericht 18/2006, S. 249.

13 Export, in: Tatsachen über Deutschland: Deutschland in der Weltwirtschaft, <http://www.tatsachen-ueber-deutschland.de>

14 *Statistisches Bundesamt (Hrsg.)*, Datenreport 2002 und 2006, Bonn, S. 253.

15 *Markus Sievers*, Keine Angst vor dem Gespenst „Basar-Ökonomie“, in: Frankfurter Rundschau vom 18.8.2004.

Vorleistungsquote bei Exporten von 27 Prozent (1990) auf 37 Prozent (2005) zugenommen hat. Gleichzeitig hat aber auch die inländische Wertschöpfung zugenommen. Die Eigenquote bei Exporten ist sehr hoch<sup>16</sup>. Auch die Entwicklung des Exportüberschusses, d.h. der Differenz zwischen Exporten und Importen, spricht gegen die Annahme einer Basar-Ökonomie. Dieser Überschuss, der als Indikator für die Wettbewerbsfähigkeit eines Landes gilt, war in Deutschland 2005 mit knapp 125 Milliarden Euro der zweithöchste in der Welt (hinter Japan und vor China und den Erdöl exportierenden Staaten)<sup>17</sup>.

### 1.3 Internationalisierung der Produktionsstrukturen

Als besonderes Novum des aktuellen Globalisierungsprozesses gilt, „dass es bei unternehmerischen Standortentscheidungen nicht mehr nur um Markterschließung geht, sondern vor allem auch um Kostensenkung“<sup>18</sup>. Zu den dafür eingesetzten Strategien zählen insbesondere die Entwicklung neuer, transnational organisierter Wertschöpfungsketten und die damit verbundenen Offshoring-Aktivitäten privater Wirtschaftsunternehmen.

Ermöglicht wurden und werden diese transnationalen Entwicklungen durch die Liberalisierung der Waren- und Gütermärkte sowie eine Vielzahl oft erst in den 1990er-Jahren realisierter technologischer Innovationen im Kommunikations-, Produktions- und Transportsektor. Der Produktionsprozess lässt sich nun immer stärker in voneinander räumlich getrennte Teile zerlegen, die an den jeweils kostengünstigsten Standorten erbracht werden können. „Das Ausgliedern von Arbeitsprozessen und Unternehmenseinheiten an kostengünstigere Standorte gibt es ... schon länger. Doch erst der Siegeszug der modernen Informations- und Kommunikationstechnik hat daraus ein massenhaftes Phänomen gemacht“<sup>19</sup>. Bei der 3er-Baureihe von BMW beispielsweise werden nach einer unternehmensinternen Liste von 48 Unternehmen „Teile des Wagens vollständig oder teilweise in 18 Ländern außerhalb Deutschlands (produziert)“<sup>20</sup>. Aus Kostengründen werden jedoch nicht nur einzelne Produktmodule oder Unternehmensteile ins Ausland verlagert, inzwischen haben ganze Branchen ihre Produktion in Deutschland eingestellt und sind dafür in Niedriglohnländern tätig geworden. 98 Prozent aller in Deutschland gekauften Schuhe, 77 Prozent der Fernseher und 48 Prozent der Kühlschränke werden inzwischen im Ausland hergestellt<sup>21</sup>. Herzogenaurach ist zwar immer noch der Stammsitz des Sportartikelherstellers adidas, „hergestellt werden die Schuhe und Trikots (jedoch) zu 95 Prozent in Asien“<sup>22</sup>. Der Reifen-

---

16 Interview mit Prof. Rudolf Hickel in Bremen am 12.12.2005.

17 Heiner Flassbeck, Weltmeister, in: Frankfurter Rundschau vom 1.10.2005.

18 Interview mit Prof. Rudolf Hickel.

19 Malte Fischer u.a., Neue Dimension, S. 28.

20 Oliver Driesen, Abschied von „Made in Germany“, in: Die Woche vom 11.1.2002.

21 Gabor Steingart, Weltkrieg um Wohlstand, in: Der Spiegel 37/2006, S. 69.

22 Christine Böhlinger u.a., Das globale Job-Roulette, in: Der Spiegel 17/2005, S. 90.

hersteller Conti hat in seinem Stammwerk in Hannover zwar mit Gewinn produziert, dennoch wird dieser Betrieb zugunsten einer Produktionsstätte in Tschechien geschlossen. „Die Herstellung eines Reifens ist in Tschechien um 7 Euro billiger als in Hannover“<sup>23</sup>. Von dieser Entwicklungslogik wurde auch die Untersuchungsstadt Nürnberg erfasst. Das dortige AEG-Stammwerk, das 1994 vom schwedischen Konzern Electrolux übernommen worden war, wird 2007 aus Kostengründen geschlossen, die Produktion nach Polen und Italien verlagert<sup>24</sup>. Und ein Großkonzern wie Siemens reduzierte zwischen 1980 und 2002 die Zahl seiner Beschäftigten in Deutschland um 60 000, um im gleichen Zeitraum 139 000 Arbeitsplätze im Ausland einzurichten<sup>25</sup>. Verlagerungen beschränken sich aber nicht allein auf Großunternehmen, auch mittelständische Betriebe nehmen verstärkt Verlagerungen vor. Nach einer Studie der Unternehmensberatung Ernst & Young war 2005 bereits „jeder zweite von 364 befragten Mittelständlern (in Nordrhein-Westfalen) ... mit einem Produktionsstandort außerhalb der deutschen Grenzen vertreten, jeder achte hatte ... vor, an seinem Heimatstandort weitere Arbeitsplätze zu streichen“<sup>26</sup>.

Waren es zunächst vor allem gewerbliche Arbeitsplätze, die dem Wettbewerb der Standorte zum Opfer fielen, so werden inzwischen zunehmend auch betriebliche Dienstleistungen wie Buchhaltung, Forschung und Entwicklung oder auch Callcenter ins Ausland verlagert.

Städte und Gemeinden stehen dieser Entwicklung in der Regel relativ hilflos gegenüber: nicht allein wegen der immer geringeren Standortabhängigkeit von Unternehmen bzw. Unternehmensteilen, sondern auch, weil das Modell der Deutschland AG, d.h. das dichte Netz von Verflechtungen von Industrie- und Finanzkonzernen wie auch der Politik, zunehmend der Vergangenheit angehört. In manchen Fällen sind Verlagerungen allerdings nur kurzfristiger Natur. Nach einer Untersuchung des Fraunhofer-Instituts Systemtechnik und Innovationsforschung steht den Verlagerungsaktivitäten deutscher Unternehmen ein – wenn auch wesentlich schwächer ausgebildeter – Rückverlagerungstrend gegenüber<sup>27</sup>. Als wichtigste Gründe hierfür werden Arbeitsqualität, Flexibilität und Lieferfähigkeit sowie Koordinations- und Kommunikationskosten genannt<sup>28</sup>. Für den hessischen Treorbauer Format beispielsweise waren steigende Löhne und Transportkosten der Grund für eine Teil-Rückverlagerung aus Polen. Weitere Faktoren sind nach Aussagen von Unternehmen die in der Regel schlechtere Infrastruktur am neuen

---

23 Interview mit dem Dezernenten für Wirtschaft und Umwelt der Stadt Hannover, Hans Mönninghoff, am 5.4.2006 in Hannover.

24 „Es geht um Profitmaximierung“, Interview mit dem AEG-Betriebsratschef Harald Dicks, in: Frankfurter Rundschau vom 10.3.2006.

25 Gabor Steingart, Die Wohlstands-Illusion, in: Der Spiegel Nr. 11/2004, S. 71.

26 Friedemann Siering, Wandern die Jobs Richtung Osten?, in: Kölner Stadt-Anzeiger vom 4.5.2005.

27 Danach kommt – mit deutlichen branchenspezifischen Unterschieden – im Durchschnitt ein Rückverlagerer auf jeweils 5,6 Verlagerer.

28 Steffen Kinkel und Gunter Lay, Produktionsverlagerung unter der Lupe, in: Fraunhofer-Institut Systemtechnik und Innovationsforschung (Hrsg.), Mitteilungen aus der Produktionsinnovationserhebung Nr. 34/Okttober 2004, S. 9.

Standort und die besonderen Vorteile Deutschlands wie „soziale Sicherheit, Rechtssicherheit und vorhandene Bildungsangebote“<sup>29</sup>. Aber auch der Grad der Technisierung spielt eine Rolle. „Je fortgeschrittener die erforderlichen Techniken sind, desto eher sind Firmen geneigt, wieder zurückzuverlagern“<sup>30</sup>.

#### 1.4 Wandel der Unternehmensstrukturen: „mergers and acquisitions“

Gegenstand aktueller Veränderungen sind auch die internen Unternehmensstrukturen. Diese sind einer anhaltenden Um- und Neuorganisation unterworfen, deren sichtbarster Ausdruck das Outsourcing einzelner Unternehmensteile und/oder die Fusion mit anderen Betrieben ist. So hat beispielsweise der 1990 fusionierte Konzern von Thyssen und Krupp bis Anfang 2005 „Unternehmen mit einem Umsatz von 5,4 Milliarden Euro veräußert und gleichzeitig solche mit einem Umsatz von 7 Milliarden Euro erworben“<sup>31</sup>. Die Ziele der mit diesen Veränderungen beabsichtigten Konzentration auf Kernkompetenzen lauten in der Regel Effektivierung, Rationalisierung und Renditeoptimierung. „Fusionen werden ... angestrebt, um dem internationalen Wettbewerbsdruck standzuhalten und Wertschöpfungsketten in einer Unternehmensstrategie optimal nutzen zu können. ... Fusionen werden oftmals auch durchgeführt, um unliebsame Konkurrenten vom Markt zu befördern“<sup>32</sup>.

Fusionen sind nichts Neues. „Fusionen gehören zur Wirtschaftsgeschichte wie das Geld. Abgesehen von wenigen Ausnahmen sind die heutigen ‚Fusionsakteure‘ selbst schon das Ergebnis einer langen ‚Fusionsgeschichte‘“<sup>33</sup>. Beispiele sind die 1926 entstandene Daimler-Benz Aktiengesellschaft oder auch das die Wirtschaftsstruktur der Stadt Rüsselsheim maßgeblich prägende Unternehmen Adam Opel, das bereits 1929 an den U.S.-amerikanischen Autokonzern General Motors verkauft worden ist<sup>34</sup>. Neu sind allerdings die Dimensionen, die Unternehmenszusammenschlüsse seit den 1980er-Jahren einnehmen. Ebenso wie der in den U.S.A. des ausgehenden 19. Jahrhunderts erfolgte unternehmerische „Konsolidierungsschub“ eng mit den technologischen Neuerungen der damaligen Zeit (Strom, Telefon, Ausbau der Schieneninfrastruktur) zusammenhing<sup>35</sup>, spielen auch bei der aktuellen Fusions- und Übernahmewelle neben marktliberalen Politiken technologische Innovationen eine maßgebliche Rolle.

---

29 Interview mit Prof. Rudolf Hickel.

30 Interview mit dem Oberbürgermeister der Stadt Wuppertal, Peter Jung, am 15.11.2006 in Wuppertal.

31 *Thyssen-Krupp peilt Rekordgewinn an*, in: Frankfurter Rundschau, 22.1.2005, S. 13.

32 *Michael Schäfers*, Die Wirtschaft im Fusionsfieber, Manuskript, o.O. 2000, S. 7.

33 Ebenda, S. 4.

34 Interview mit dem Referenten für Wirtschaftsförderung der Stadt Rüsselsheim, Kurt Röder, am 7.9.2006 in Rüsselsheim.

35 *Gerhard Schwarz*, Fröhliche Fusionitis?, in: Neue Zürcher Zeitung vom 5.12.1998.

Zwischen 1990 und 1999 hat sich die Zahl der Unternehmenskäufe weltweit fast verdreifacht (von 9 024 auf 24 995). Der Wert dieser Käufe ist gleichzeitig um mehr als das Achtfache auf 2 381 Milliarden Dollar gestiegen<sup>36</sup>. In Deutschland hat sich das Kaufvolumen allein zwischen 1995 und 2000 mehr als verfünfeinfacht. Und Mitte 2006 prognostizierte die Wirtschaftswoche „Deutschland steht vor einem Rekordjahr an Fusionen“<sup>37</sup>.

Unternehmenszusammenschlüsse gehen häufig mit einer Transnationalisierung einher. In etwa 50 Prozent aller Fälle treten ausländische Unternehmer als Verkäufer oder Käufer auf. Letzteres ist vor allem bei Branchen mit einem hohen Fragmentierungsgrad der Fall. Genannt werden hier Produzenten von Haushaltsgeräten und Landwirtschaftsunternehmen<sup>38</sup> sowie Generika-Hersteller. Für ausländische Konzerne ist der deutsche Markt gerade bei Letzteren hoch attraktiv. „Von den knapp 200 (deutschen Generika-)Unternehmen wird es in zehn Jahren noch 30 bis 40 geben“<sup>39</sup>.

Fusionen lassen Unternehmen nicht nur internationaler werden, seit dem Beginn der 1990er-Jahre führen sie auch – wie bereits eingangs dargestellt – zur Herausbildung immer größerer und einflussreicherer Konzerne. Die Umsätze dieser Unternehmen fielen bereits 1999 höher aus als die Bruttosozialprodukte einzelner europäischer Nationalstaaten (so z.B. 176,6 Milliarden U.S.-Dollar bei General Motors gegenüber 174,3 Milliarden U.S.-Dollar im Falle Dänemarks oder 151,0 Milliarden U.S.-Dollar bei Daimler-Chrysler gegenüber 129,7 Milliarden U.S.-Dollar im Falle Finnlands)<sup>40</sup>. Infolge ihrer nationalen wie auch kontinentale Grenzen überschreitenden Standortpolitik weisen Unternehmen dieser Größenordnung eine immer geringere nationalstaatliche Verortung und Regulierbarkeit auf. „Die großen Unternehmen“, so der damalige hessische Ministerpräsident Hans Eichel schon 1996, „entziehen sich dem Einfluss der Landespolitik. Da können wir nicht viel mehr als ein gutes Wort in den Vorständen einlegen“<sup>41</sup>. Ein Beispiel hierfür ist ein Weltkonzern wie General Motors. Dieser unterhält vier für einzelne Kontinente zuständige Hauptquartiere und allein in Europa zehn Produktionsstandorte. Drei davon liegen in Deutschland: Bochum, Eisenach und Rüsselsheim<sup>42</sup>.

Beispiele für die in der Finanzwelt als „mergers and acquisitions“ bezeichneten Unternehmensübernahmen, die meist mit einer Aufgabe der Zentralen der übernommenen Unternehmen und der Gefahr einhergehen, dass diese Betriebe in Krisenzeiten zur bloßen Manövriermasse werden, gibt es in nahezu allen Untersu-

---

36 Michael Schäfers, S. 4 f.

37 Christian Schlesinger, Unruhige Zeiten, in: Wirtschaftswoche, Nr. 30, 2006, S. 87.

38 Gerhard Schwarz.

39 Isabella Erb-Hermann, zit. nach Kristina Läscher, Der Einstieg der Ausländer, in: Süddeutsche Zeitung vom 29./30.1.2005.

40 Thomas Greven und Christoph Scherrer, S. 85.

41 Hans Eichel, in: Die Woche vom 26.4.1996, S. 7.

42 Alexander Osang, Brüder, zur Sonne, in: Die Neue Welt, Spiegel spezial Nr. 7, 2005, S. 128.

chungsstädten. In Bremen wurden, um nur einige Beispiele zu nennen, die Firmen Kraft und Becks Bier von ausländischen Konzernen übernommen, in Berlin fusionierte der Schering-Konzern mit der Bayer AG in Leverkusen, in Dortmund wird auf die Entwicklung des Unternehmens Hoesch verwiesen, in Wuppertal wurde der Dupont-Konzern als Käufer aktiv, und in einer Stadt wie Dresden gibt es infolge „der Nach-Wende-Entwicklung überhaupt keine Unternehmenszentralen. Frühere DDR-Unternehmen wurden aufgelöst, abgewickelt oder von westdeutschen bzw. ausländischen Unternehmen übernommen. ... Hier sind regionale Geschäftsführer zuständig. Dies wird auch im Engagement für die Stadt deutlich“<sup>43</sup>. Bei Fusionen von Unternehmen wie Schering und Bayer „geht es auch darum, die Märkte zu beherrschen. Nachdem man sich aus der staatlichen Obhut herausbegeben hat, hat man Angst, von noch Mächtigeren gefressen zu werden“<sup>44</sup>.

Für die betroffenen Städte bedeuten Fusionen in der Regel Arbeitsplatzverluste. Durch den Zusammenschluss von Bayer und Schering zum größten deutschen Pharmakonzern sind insgesamt 6 000 Arbeitsplätze gefährdet<sup>45</sup>, bei der Dresdner Bank sind seit der Übernahme durch die Allianz 17 000 Stellen gestrichen worden<sup>46</sup>, und der Zusammenschluss der Versicherungskonzerne Talanx und Gerling in Köln war mit dem Wegfall von 1 800 Stellen verbunden<sup>47</sup>.

### 1.5 Veränderte Formen der Unternehmensfinanzierung, Wandel der Unternehmensziele

Nicht nur multinationale Unternehmen, transnationale Konzerne oder „Global Players“, sondern auch eine wachsende Zahl mittelständischer Unternehmen zählen inzwischen zu den Kapitalgesellschaften, d.h. zu den Gesellschaften, die sich und ihre Aktivitäten in starkem Maße über die Finanzmärkte finanzieren.

Kapital- oder Aktiengesellschaften sind nichts Neues. Erste Aktiengesellschaften gab es bereits im 16. Jahrhundert in England und Holland. Neu sind allerdings die vor allem von großen Kapitalgesellschaften praktizierten und auf den Funktionswandel der Finanzmärkte zurückgehenden Strategien. Wie bereits eingangs beschrieben bestehen neun Zehntel der Aktivitäten der Finanzmärkte inzwischen aus dem Handel mit Finanztiteln, wie beispielsweise Aktien und Anleihen. Börsennotierte Unternehmen sehen sich damit gezwungen, ihre Strategien an den Anforderungen der globalen Aktienmärkte und der dort getätigten Transaktionen zu orientieren. Folge dieser Entwicklung ist der seit den 1990er-Jahren auch in Deutschland zu beobachtende Perspektivenwechsel auf dem Aktienmarkt. Dabei

---

43 Interview mit dem Beigeordneten für Wirtschaft der Stadt Dresden, Dirk Hilbert, am 16.6.2006 in Dresden.

44 Interview mit dem Vorstandsmitglied des Bayerischen Städtetages, Michael Seide, am 28.3.2006 in München.

45 *Thomas Wüpper*, Bittere Pillen für Schering, in: Frankfurter Rundschau vom 20.2.2007.

46 *Fusionen, Pleiten, Zukunftsängste*, in: Frankfurter Rundschau vom 28.12.2006.

47 *Karin Billanitsch*, Talanx streicht 1 800 Stellen, in: Kölner Stadt-Anzeiger vom 20.7.2006.

wird – wie bereits eingangs beschrieben – die „vorwiegend noch europäische, gesellschaftsorientierte ‚Stakeholder‘-Sichtweise“ immer stärker mit der „U.S.-amerikanische(n), eigentümerbezogene(n) ‚Shareholder‘-Orientierung“<sup>48</sup> konfrontiert. Während der Stakeholder-Ansatz „die Interessen der Anteilseigner, der Mitarbeiter, Gläubiger, Lieferanten, Kunden und der politischen Öffentlichkeit“<sup>49</sup> einschließt, konzentriert sich der Shareholder-Ansatz auf die jeweiligen Eigentümer und Aktionäre. Entscheidungsgrundlage für das Unternehmensmanagement sind die Renditekriterien des Kapitalmarkts und die Renditeerwartungen der Kapitaleigner. Um sicherzustellen, dass die Unternehmensführung auch ein Eigeninteresse an der Steigerung der Aktienwerte hat, sind ihre Gehälter – zum Teil jedenfalls – an diese Wertsteigerungen gebunden. „Wenn ein Unternehmen vor allem als Katalysator von Profit angesehen wird, dann bestimmt dies auch die Auswahl des Managements. Diese Funktionäre sind von ihrem Verständnis her an Rendite orientiert, ihre Einkommen sind an Rendite gebunden“<sup>50</sup>.

Für Unternehmen bedeutet der hinter vielen der genannten Unternehmensfusionen und kernkompetenzorientierten Umstrukturierungen stehende Shareholder-Value-Ansatz in der Regel Personalabbau sowie eine Abkehr von langfristigen Planungen und Strategien. Das Ergebnis ist eine „immer kurzfristigere Orientierung, die sich unter anderem auch in dem Erfordernis vierteljährlicher Rechenschaftsberichte (niederschlägt)“<sup>51</sup>. Der damit immer kürzer werdende Planungshorizont von Unternehmen ist nach Hirsch auch ein maßgeblicher Grund für die „Entwicklung der U.S.-amerikanischen Autoindustrie. Diese hat abgewirtschaftet“<sup>52</sup>.

In Deutschland hat der Shareholder-Value-Ansatz in jüngerer Zeit vor allem durch die Unternehmensstrategien großer Konzerne wie beispielsweise Deutscher Bank, Allianz, Siemens oder der inzwischen mit der Bayer AG fusionierten Schering AG, die durch eine Gleichzeitigkeit von hohen Gewinnen und umfassenden Stellenstreichungen gekennzeichnet sind, für Aufsehen gesorgt. So plante Schering trotz eines Rekordgewinns von 503 Millionen im Jahr 2004, bis 2006 1 250 Arbeitsplätze abzubauen und etwa ein Dutzend kleinerer Betriebe zu schließen<sup>53</sup>. Bei der Allianz soll der Abbau von 5 700 Stellen im Innendienst dazu beitragen, dass „die operativen Gewinne, die 2006 um gut ein Fünftel auf 10,4 Milliarden Euro wuchsen, ... bis einschließlich 2009 jährlich im Schnitt um ein Zehntel zulegen“<sup>54</sup>. Auch die Deutsche Bank verzeichnete 2004 eine überdurchschnittliche

---

48 *Brigitte Young*, Shareholder Value, in: Wissenschaftlicher Beirat von attac, S. 66.

49 Ebenda.

50 Interview mit Prof. Oskar Negt am 5.4.2006 in Hannover.

51 Interview mit Prof. Joachim Hirsch am 3.8.2006 in Frankfurt am Main.

52 Interview mit Prof. Joachim Hirsch am 3.8.2006 in Frankfurt am Main.

53 *Thomas Wüpper*, Schering streicht Jobs trotz Rekordgewinns, in: Frankfurter Rundschau vom 10.2.2005.

54 *Thomas Magenheimer*, Allianz verzeichnet Rekord, in: Frankfurter Rundschau vom 23.2.2007.

Gewinnsteigerung von 87 Prozent; gleichzeitig war die Streichung von 6 400 Arbeitsplätzen vorgesehen<sup>55</sup>.

## 1.6 Internationale Finanzinvestoren: Private-Equity-Unternehmen und Hedge Fonds

Hohe Renditen sind auch das Ziel einer Sparte von Wirtschaftsakteuren, die seit Beginn dieses Jahrhunderts zunehmendes Interesse an privaten, aber auch an öffentlichen Unternehmen in Deutschland zeigen<sup>56</sup>. Es handelt sich dabei um internationale Finanzinvestoren, vorwiegend aus dem angloamerikanischen Raum, die den mit der Internationalisierung der Kreditmärkte eingeleiteten Relevanzverlust des „Hausbankprinzips“ sowie die Nachfolgeprobleme vieler Familienbetriebe und die Tatsache nutzen, dass „die alte Deutschland AG mit ihren ... engmaschigen Beteiligungsnetzen der großen Banken und Konzerne ... sich in wenigen Jahren fast vollständig aufgelöst (hat)“<sup>57</sup>. Zu den Finanzinvestoren zählen institutionelle Anleger wie Versicherungen, Pensionsfonds und Investmentfonds sowie Private-Equity-Unternehmen und Hedge Fonds<sup>58</sup>. Vor allem die beiden Letztgenannten sind in jüngerer Vergangenheit, auch im Zuge der durch den SPD-Minister Müntefering ausgelösten Heuschrecken-Debatte, zunehmend zum Gegenstand öffentlicher Aufmerksamkeit geworden:

- Private-Equity-Unternehmen, zu deren Geldgebern neben vermögenden Individuen verstärkt auch institutionelle Anleger zählen, „kaufen überwiegend nicht börsenorientierte Unternehmen, strukturieren diese gründlich um und verkaufen sie danach mit möglichst hohem Gewinn“<sup>59</sup>. Im Sinne einer möglichst hohen Rendite auf das von ihren Geldgebern eingesetzte Kapital setzen Private-Equity- oder auch Beteiligungsfirmen beim Unternehmenskauf möglichst viel Fremdkapital ein. Für die erworbenen Unternehmen, denen die Bedienung der Kredite obliegt, hat diese Strategie in der Regel eine hohe Schuldenbelastung zur Folge.
- Anders als Private-Equity-Unternehmen konzentrierten Hedge Fonds, zu deren Anlegern in starkem Maße Banken zählen, ihre Aktivitäten zunächst auf Finanzmarktbereiche mit hohen Gewinn-, aber auch Risikomöglichkeiten wie Finanz- und Währungsspekulationen oder Options- und Termingeschäfte<sup>60</sup>. Neuerdings werden Hedge Fonds aber auch im Private-Equity-Bereich und

---

55 *Ackermann erhitzt die Gemüter*, in: Frankfurter Rundschau vom 10.2.2005.

56 Siehe dazu exemplarisch: *Peter Köhler und Jens Koenen*, Finanzinvestoren lieben den deutschen Markt, in: Handelsblatt vom 9.12.2004; *Detlef Fechtner*, Finanzinvestoren stehen auf Deutschland, in: Frankfurter Rundschau vom 12.7.2005.

57 *Beat Balzli u.a.*, Der große Schlussverkauf, in: Der Spiegel 51/2006, S. 69.

58 *Jörg Hufschmidt*, Finanzinvestoren, in: Hans-Jürgen Urban (Hrsg.), ABC zum Neoliberalismus, S. 76.

59 Ebenda.

60 Ebenda, S. 77.

damit bei der Unternehmensfinanzierung aktiv. Zwischen 1985 und 2004 sind die von Hedge Fonds verwalteten Vermögen von 68 Mrd. US-Dollar auf 1 110 Mrd. US-Dollar gestiegen<sup>61</sup>.

Gemeinsam sind beiden Finanzierungsformen die hohen Renditeerwartungen ihrer Anleger: Diese liegen in der Regel bei 20 Prozent. Zu den deutschen Unternehmen, die inzwischen von angelsächsischen Finanzinvestoren wie Blackstone, KKR, Permira oder Texas Pacific ganz oder teilweise übernommen wurden, zählen beispielsweise Firmen wie Dynamit Nobel, Grohe, Märklin, Rodenstein, Iglo und Nordsee, der TV-Konzern Pro-Sieben-Sat 1 oder auch zwei für die industrielle Landschaft Mecklenburg-Vorpommerns bedeutsame Großwerften in Wismar und Warnemünde<sup>62</sup>.

Zunehmendes Interesse zeigen Finanzinvestoren auch am deutschen Immobilienmarkt. Hierzu zählen Büro- und Geschäftsstandorte in den besten Lagen von Städten wie Berlin, Düsseldorf, Frankfurt am Main, Hamburg oder München, dazu zählen aber auch verstärkt große kommunale Wohnungsbestände. In Untersuchungsstädten wie Berlin und Dresden oder Dortmund und Düsseldorf sind ausländische Finanzinvestoren wie Fortress, Cerberus, Deutsche Annington und Blackstone<sup>63</sup> bereits tätig geworden (vgl. Abschnitt III.5).

Gegenwärtig, so scheint es, „kauft sich die Private-Equity-Branche ... quer durch die gesamte deutsche Wirtschaft. ... Mehr als 5 700 Unternehmen werden ... hierzulande schon von PE-Firmen ... dirigiert. 800 000 Jobs hängen bereits vom Wohlwollen solcher Firmenjäger ab. Ihre Umsätze entsprechen sieben Prozent des hiesigen Bruttoinlandsprodukts“<sup>64</sup>.

Über die längerfristigen Auswirkungen der Aktivitäten angelsächsischer Finanzinvestoren auf die deutsche Unternehmenslandschaft lassen sich noch keine gesicherten Aussagen treffen. Dafür ist die Laufzeit dieser Aktivitäten noch zu kurz. Zum einen gibt es auch hierzulande bereits erste Belege für die Richtigkeit der Aussage eines britischen Gewerkschaftsvertreters, der zufolge sich die Unternehmensstrategien von Private-Equity-Firmen kurz mit „buy it, strip it, flip it“ umschreiben lassen. Zum anderen gibt es aber auch Beispiele dafür, dass Private-Equity-Aktivitäten „Firmen vor der Pleite und Belegschaften vor der Arbeitslosigkeit retteten“<sup>65</sup>.

Für Städte und Gemeinden bedeuten die Aktivitäten großer Kapitalgesellschaften wie auch ausländischer Finanzinvestoren nicht nur zunehmende Unsicherheit in Bezug auf die weitere Entwicklung relevanter lokaler Wirtschaftsunternehmen,

---

61 Udo Perina, *Alle Freiheiten der Welt*, in: Frankfurter Rundschau vom 23.6.2006.

62 Peter Köhler und Jens Koenen, *Finanzinvestoren greifen nach First Data*, in: Frankfurter Rundschau vom 3.4.2007; Hermannus Pfeiffer, *Ausverkauf bei Ostsee-Werften*, in: Frankfurter Rundschau vom 3.4.2007.

63 Brigitte Haacke, *Beliebte Blöcke*, in: Wirtschaftswoche 47/2005, S. 68.

64 Beat Balzli u.a., S. 67.

65 Ebenda.

sondern in der Regel auch eine räumliche Trennung von kommunalen Entscheidungsprozessen einerseits und Unternehmensleitungen und deren Strategien andererseits. „Früher konnte man mit den zuständigen Wirtschaftsakteuren noch unmittelbar sprechen. Heute ist es nicht mehr möglich, an bestimmte Leute heranzukommen, wenn sie in London oder New York sitzen“<sup>66</sup>.

### 1.7 Familienunternehmen und KMU – Hoffnungsträger oder Auslaufmodell?

Veränderte, mit immer höheren Renditeorientierungen einhergehende Unternehmensziele bei großen Kapitalgesellschaften, eine Zunahme räumlicher Distanzen zwischen kommunalen und privaten Entscheidungsträgern als Folge von Unternehmensfusionen und der Verlagerung von Entscheidungszentralen wie auch potenzielle „kulturelle“ Diskrepanzen im Falle ausländischer Investoren haben in jüngerer Zeit auf kommunaler Ebene zu einem Bedeutungsgewinn von zwei Unternehmensformen geführt, die in der öffentlichen Debatte oft im Schatten der großen „Player“ und Akteure stehen. Es handelt sich dabei um Familienunternehmen und KMU (kleine und mittlere Unternehmen). Oft, aber nicht in allen Fällen sind diese beiden Unternehmenstypen identisch. Familienunternehmen umfassen kleine und große Unternehmen und damit auch Firmen wie Otto und Henkel, deren Beschäftigtenzahlen die von großen Kapitalgesellschaften erreichen können. Für mittlere und kleine, in der Regel in Familienbesitz befindliche Unternehmen gibt es hingegen feste Ober- und Untergrenzen, die je nach Definitionsansatz bei 250 und 50 oder 500 und 10 liegen<sup>67</sup>.

Die Bedeutung dieser Unternehmen für den deutschen, aber auch für den europäischen Arbeitsmarkt ist beachtlich. In beiden Fällen stellen sie ca. 99 Prozent aller Unternehmen. In Deutschland erwirtschaften sie „ca. 40 Prozent der steuerpflichtigen Umsätze und beschäftigen ca. 70 Prozent der Arbeitskräfte“<sup>68</sup>.

Familienunternehmen wird im Vergleich mit anonymen Kapitalgesellschaften eine Reihe von Vorteilen nachgesagt:

- Die Unternehmenspolitik sei langfristiger und auf Sicherheit angelegt.
- Durch das Erfordernis von Quartalsberichten beherrschtes Kurzfristenken zähle hier noch zu den Ausnahmen.

---

66 Interview mit dem Planungsdezernenten der Stadt Dortmund, Ullrich Sierau.

67 Diese Zahlen wurden von der Europäischen Kommission bereits 1996 und erneut 2003 als Schwellenwerte für kleine und mittlere Unternehmen definiert, vgl. dazu: <http://europa.eu/rapid/pressReleaseAction.do?reference=18/03/65> (vom 8.5.2003); das Institut für Mittelstandsforschung benutzt eine weitere Definition, derzufolge die Zahl der Beschäftigten – bei gleichem Umsatzvolumen von 50 Millionen – bis 500 gehen kann, *Kleine und mittlere Unternehmen*, in: [http://de.wikipedia.org/wiki/Kleine\\_und\\_mittlere\\_Unternehmen](http://de.wikipedia.org/wiki/Kleine_und_mittlere_Unternehmen)

68 Ebenda.

- Die Unternehmensbindung der Mitarbeiterschaft sei stärker ausgeprägt als in Kapitalgesellschaften.<sup>69</sup>
- „Familienunternehmen verfolgen eher eine traditionelle Unternehmensidee. Gewinne werden hier zur Stabilisierung der Unternehmenskultur und der Unternehmensform verwandt. Das Unternehmen wird nicht nur als Mittel zur Rendite begriffen.“<sup>70</sup>

Familienunternehmen, vor allem kleinere, gelten auch als hoch flexibel und anpassungsfähig in Bezug auf veränderte Marktbedingungen. Der deutschlandweit bekannte Sportartikel-Hersteller TRIGEMA beispielsweise hat seit den 1980er-Jahren als Folge geopolitischer Veränderungen (wie z.B. zunehmender Marktdominanz chinesischer Produkte) und dem Vordringen neuer Betriebsstrukturen im Einzelhandel in vergleichsweise kurzer Zeit „dreimal seine Produkte und auch dreimal seine Abnehmer gewechselt. Es ist nicht erforderlich, den Standort zu wechseln, man muss vielmehr seine Produkte wechseln“<sup>71</sup>. Nach dem Inhaber von TRIGEMA ist für private Wirtschaftsunternehmen auch die Einhaltung bestimmter Verhaltensmaximen wie „Verantwortung gegenüber den Mitarbeitern“, „gesellschaftliche Vorbildfunktion“ oder „Haftung für Entscheidungen“ erforderlich. „Es ist nicht richtig, dass einer Milliardenverluste macht und dann mit Millionen dafür belohnt wird“<sup>72</sup>.

Die Besonderheiten von Familienunternehmen schlagen sich offenbar auch vorteilhaft in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung nieder. „Seit die deutsche Börse den Index Gex einführt, der Unternehmen vorbehalten ist, die mindestens zu 25 Prozent in Familienbesitz sind, hat sich dieser besser entwickelt als der Dax. Im vergangenen Jahr (2006) lag die Rendite beispielsweise bei knapp 30 Prozent, im Dax dagegen bei 22 Prozent“<sup>73</sup>.

Familienunternehmen zeigen aber nicht nur „ein Commitment zu ihrem Produkt, sondern auch zu ihrer Stadt und zu ihrer Region“<sup>74</sup>. Dieses Commitment scheint vor allem dann gegeben zu sein, wenn „der Unternehmensstandort gleichzeitig auch Wohn- und Lebensmittelpunkt des Unternehmers ist“<sup>75</sup>.

Als positive Beispiele werden Unternehmen genannt, die

---

69 Alle Angaben aus: Verborgene Welten – Uwe Viehöver über die Erfolge von Familienunternehmen, in: <http://www.baudienst.de/cgi-bin/baudienst/aktuelles/news>

70 Interview mit Prof. Oskar Negt.

71 Interview mit dem Inhaber der Firma TRIGEMA, Wolfgang Grupp, am 17.10.2006 in Burladingen.

72 Ebenda.

73 Vorbild Familienunternehmen, Gex schlägt Dax, in: Handelsblatt vom 19.2.2007.

74 Interview mit Prof. Hartmut Häußermann am 30.8.2006 in Berlin.

75 Interview mit dem früheren Stadtbaurat der Stadt Münster, Gerhard Joks, am 15.2.2006 in Münster.

- sich mit „Millionenspenden für lokale Infrastruktureinrichtungen“ engagieren<sup>76</sup>. „Die lokalen Repräsentanten ausländischer Unternehmen haben keine Kompetenzen. Die erhalten ihre Vorgaben von außerhalb“<sup>77</sup>,
- ungeachtet attraktiver Verlagerungsangebote „Standorttreue“ bewiesen haben<sup>78</sup> oder
- kommunale Sportvereine unterstützen<sup>79</sup>.

Lobend erwähnt wird in diesem Zusammenhang auch der Otto-Versand: „Die engagieren sich in Hamburg und der Hamburger Umgebung“<sup>80</sup>. Familienunternehmen sind jedoch ebenso wie andere Unternehmen – dies wird von verschiedenen Gesprächspartnern gleichfalls betont – in den aktuellen Globalisierungsprozess und die Internationalisierung der Märkte und Handelsbeziehungen integriert. Die Zeiten, in denen „sich Mittelständler auf die Faustregel verlassen konnten: je größer, desto mehr internationales Engagement, und je kleiner, umso konzentrierter auf den heimischen Markt“<sup>81</sup> sind daher vorbei. „Fast jeder Mittelständler steht heute im globalen Wettbewerb ... Sie alle müssen ihr Unternehmen konsequent internationalisieren“<sup>82</sup>. Für kleine Betriebe ist Internationalisierung allerdings mit deutlich mehr Gefahren als für große und ressourcenstärkere Unternehmen verbunden. Eine Konsequenz der nicht ausreichenden Beachtung verlagerungsrelevanter Faktoren ist beispielsweise die bereits genannte Rückverlagerung<sup>83</sup>.

Auch in einer Stadt wie Hamburg, in der sich die „Standortaffinität der Familienunternehmen“ als „hoch“ bezeichnen lässt, wird darauf hingewiesen, dass „diese Unternehmen ebenso wie andere den Gesetzen von Wirtschaft und Markt unterliegen“. Man kann deshalb „nicht darauf setzen, dass die immer hier bleiben werden“<sup>84</sup>.

„Familienunternehmen vertreten vielfach ein spezifisches Ethos. Eine Reihe solcher Unternehmen hatte allerdings große Probleme, weil sie diesem Ethos gefolgt sind“<sup>85</sup>. Kleinere Unternehmen sind zudem stark von den Aktivitäten der für ihre jeweiligen Branchen maßgeblichen „Global Player“ abhängig. „KMU sind unver-

---

76 Interviews mit dem Oberbürgermeister der Stadt Wuppertal, Peter Jung, und dem früheren Finanzsenator der Freien und Hansestadt Hamburg, Dr. Wolfgang Peiner, am 13.3.2006 in Hamburg.

77 Ebenda.

78 Interview mit dem Referenten für Wirtschaft und Finanzen der Stadt Regensburg, Dieter Daminger, am 28.4.2006 in Regensburg.

79 Interview mit dem Planungsdezernenten der Stadt Dortmund, Ullrich Sierau.

80 Interview mit dem Hauptgeschäftsführer der Bundesgemeinschaft der Mittel- und Großbetriebe (BAG), Rolf Pangels, am 4.9.2006 in Berlin.

81 *Christian Ramrath*, Nur einen Schuss frei, in: *Wirtschaftswoche* 47/2005, S. 76.

82 *Peter May*, Leiter der Intes Akademie für Familienunternehmen, zit. nach ebenda.

83 *Anja Schulz*, Besser als sein Ruf: der Standort Deutschland und die Rückkehrer, in: *Intervention, Zeitschrift für Ökonomie*, Heft 2/2004, S. 33 ff.

84 Interview mit dem Oberbaudirektor der Stadt Hamburg, Prof. Jörn Walther, am 24.3.2006.

85 Interview mit dem Dezernenten für Umwelt und Wirtschaft der Stadt Hannover, Hans Mönninghof, am 5.4.2006.

zichtbar, in aller Regel aber nur lebensfähig, wenn große Nachfrager in der Nähe sind“<sup>86</sup>.

Im Kontext dieser Abhängigkeiten wird die künftige Entwicklung der lokalen Bindungen und des Engagements von Familienunternehmen für „ihre Städte“ von mehreren Gesprächspartnern eher skeptisch beurteilt. In einer Stadt wie Frankfurt wird schon heute auf deutliche regionale Unterschiede verwiesen. „Während es in Franken noch eine ganze Menge mittelständischer Unternehmen mit lokalen Bindungen gibt“, sind in Frankfurt nur noch „Rudimente der älteren Unternehmenskultur vorhanden“<sup>87</sup>, und auch in München „geht Local Commitment im Zuge der Globalisierung zurück“<sup>88</sup>, auch wenn einem Mangel an lokaler Verbundenheit gegenwärtig in der bayerischen Landeshauptstadt noch mit Kritik begegnet wird. „Der Verkäufer der Münchener Spaten-Brauerei wird von der Münchener Gesellschaft jetzt geschnitten“<sup>89</sup>.

Unternehmen wie TRIGEMA werden unter diesen Umständen für manche zunehmend zu einer positiven Besonderheit. Als Gegenbeispiele werden Familienunternehmen genannt, die entweder aus Kostengründen oder zur Inanspruchnahme von Fördermitteln der EU ihre Standorte immer weiter nach Osten verlagern: so beispielsweise von den neuen Bundesländern über Ungarn bis nach Moldawien. „Heute lässt sich eine Entseelung des lokal-gemütlichen Kapitalismus feststellen“<sup>90</sup>.

Eine maßgebliche Rolle für die Zukunft von Familienunternehmen werden schließlich auch „die jeweiligen Eigentumsverhältnisse spielen. Es ist davon auszugehen, dass sich die Erben anders verhalten werden als die jetzigen Eigentümer“<sup>91</sup>, und in vielen Fällen ist die Erbfolge eine ungeklärte Frage. „Bei einem Viertel der Unternehmen in der (Rhein-Main-)Region ist offen, wer den Betrieb später übernimmt“<sup>92</sup>. Viele Firmeninhaber gehen allerdings davon aus, „dass Private-Equity-Unternehmen einen konstruktiven Part übernehmen könnten“<sup>93</sup>.

## 1.8 Bilanz: „Klimawandel“ in der Wirtschaft

Der seit den 1970er-Jahren anhaltende wirtschaftliche Strukturwandel ist gleichzeitig Ergebnis und Verstärker eines sukzessiven, immer mehr Bereiche umfassenden Perspektiven- oder „Klima“-Wandels. Zu den wesentlichen Merkmalen dieses

---

86 Interview mit der Berliner Senatorin für Stadtentwicklung Ingeborg Junge-Reyer.

87 Interview mit dem Kämmerer der Stadt Frankfurt am Main, Horst Hemzal, am 13.10.2006.

88 Interview mit der früheren Referentin für Stadtplanung und Bauordnung der Stadt München, Prof. Christiane Thalgot, am 15.12.2005.

89 Ebenda.

90 Interview mit Prof. Rudolf Hickel.

91 Interview mit Prof. Joachim Hirsch.

92 *Peter Dietz*, Viele Firmen finden keine Nachfolge, in: Frankfurter Rundschau vom 3.4.2007.

93 Ebenda.

eng mit den Triebkräften und maßgeblichen Momenten des aktuellen Globalisierungsprozesses zusammenhängenden Wandels zählen

- die mit der Dominanz der Finanzmärkte einhergehende tendenzielle Ablösung des sogenannten rheinischen Kapitalismus durch einen Kapitalismus angelsächsischer Prägung,
- der Relevanzgewinn des Shareholder- gegenüber dem Stakeholder-Konzept. Unternehmen werden damit immer weniger als multifunktionale, eine Vielzahl unterschiedlicher Gruppen einbeziehende „Wertschöpfungseinheiten“ verstanden<sup>94</sup>, sondern in zunehmendem Maße als bloße Anlageobjekte für Kapitaleigner,
- die immer stärkere Ausrichtung von Unternehmenspolitiken am Ziel der Sicherstellung einer maximalen, in ihrer Höhe durch die Entwicklungen auf den Finanzmärkten bestimmten Kapitalrendite,
- die Vorrangstellung kostensenkender Strategien, die Arbeitsorganisation, Produktionsstrukturen wie auch Unternehmensstandorte und -kompetenzen gleichermaßen betreffen,
- die mit diesen Strategien verbundenen Prozesse des *Outsourcing* und der Risikoverlagerung auf Dritte, der Internationalisierung (*Offshoring*) – unter Ausnutzen bestehender nationalstaatlicher Unterschiede bei Arbeitslöhnen, Steuerquoten und restriktiven Rechtsvorschriften – wie auch der Konzentration auf Kernkompetenzen zur Stärkung der eigenen Marktposition,
- eine dem Erfordernis von Quartalsberichten geschuldete verstärkte Kurzfristorientierung von Unternehmenspolitiken und ein damit verbundener weitgehender Verzicht auf längerfristig ausgerichtete Entwicklungskonzepte,
- ein verändertes, diesen Entwicklungen entsprechendes und durch renditeabhängige Gehaltsstrukturen bestimmtes Bewusstsein von Unternehmensmanagern<sup>95</sup>,
- eine Verschiebung bei den Kriterien zur Beurteilung von Standorten und Belegschaften. Beide werden zunehmend als Anlageobjekte oder auch als Anlagehemmnisse verstanden. „Standorttreue gibt es heute nicht mehr“<sup>96</sup>,
- ein sukzessives Ausstrahlen dieser Entwicklungen auch auf kleine und mittlere, in der Regel in starkem Maße von großen Nachfragern abhängige Unternehmen.

Für Städte und Gemeinden kann dieser – mit lokal-, branchen- und unternehmensspezifischen Unterschieden einhergehende – „Klimawandel“ mehrere Kon-

---

94 Heinz Bierbaum, Unternehmen, in: Hans-Jürgen Urban (Hrsg.), S. 229.

95 Interview mit dem Oberbürgermeister der Landeshauptstadt Düsseldorf, Joachim Erwin, am 10.10.2006 in Düsseldorf.

96 Ebenda.

sequenzen haben: einen Rückgang an lokaler Verbundenheit durch die immer stärkere „Diffusion der Unternehmen im globalen Raum“<sup>97</sup>, einen Verlust der tradierten „Unternehmens- und Diskurskultur“ durch wachsende, auch räumliche Distanzen zwischen kommunalen Entscheidern und zentralen Wirtschaftsakteuren sowie nicht zuletzt eine veränderte, durch Merkmale wie Unplanbarkeit und Unkalkulierbarkeit gekennzeichnete Ausrichtung kommunaler Entwicklungspolitiken.

---

97 Interview mit Prof. Elmar Altvater am 19.1.2006 in Berlin.

## 2. Transformation des Arbeitsmarktes

In den 1960er- und frühen 1970er-Jahren war Erwerbsarbeit in Deutschland maßgeblich durch die besonderen sozial- und wohlfahrtsstaatlichen und mit dem Begriff „Modell Deutschland“ bezeichneten Verhältnisse der damaligen Zeit bestimmt. Keynesianische Beschäftigungspolitik und „eine interventionsfreudige Arbeitsmarktpolitik“ zählten hierzu ebenso wie ein von allen „Schlüsselakteuren (Regierung, Parteien, Sozialpartner, Bundesbank)“ geteilter „Vollbeschäftigungskonsens“<sup>98</sup>, der allerdings weitgehend am Leitbild einer „tradierten geschlechtsspezifischen Arbeits-Rollenteilung“<sup>99</sup> orientiert war. Träger der Erwerbsarbeit war der „vollzeitbeschäftigte Mann als Familienernährer“<sup>100</sup>, Arbeitsschwerpunkt war der industrielle Sektor.

### 2.1 Sukzessive Veränderung arbeitsmarktrelevanter Politiken

Als Erwerbsarbeit war Arbeit zwar „abhängig und fremdbestimmt“, gleichzeitig galt sie aber „als Form der gesellschaftlichen Integration der Individuen“<sup>101</sup>. Arbeit gewährte „soziale Sicherung, gesellschaftliche Anerkennung und Selbstwertgefühl; sie ... (war) sinn- und identitätsstiftend“<sup>102</sup>. Große Industrieunternehmen wiesen „beamtenähnliche Strukturen“ auf und hielten „interne Arbeitsmärkte“ bereit, auf denen man sich „von ganz unten nach ganz oben hocharbeiten konnte“<sup>103</sup>. Ergebnis war die Herausbildung einer sogenannten Arbeiteraristokratie, die es in allen Industriestädten und -regionen – „von Wolfsburg über das Ruhrgebiet bis Nürnberg“<sup>104</sup> – gab. Diese verfügte nicht nur über gesicherte Arbeitsplätze und Einkommen; als Folge dieser Sicherheit wies sie in der Regel auch eine starke, sich in den unterschiedlichsten gemeinsamen Aktivitäten (von einem ausgeprägten, häufig quartiersbezogenen Vereinswesen bis zu Partei- und Gewerkschaftsarbeit) manifestierende räumliche Identität auf. 1970 war das Ziel der an einem patriarchalischen Leitbild orientierten Vollbeschäftigung mit einer Arbeitslosenquote von weniger als einem Prozent nahezu erreicht. Der „kurze Traum der Vollbeschäftigung“<sup>105</sup> währte allerdings nicht lange.

---

98 Günther Schmid, Der kurze Traum der Vollbeschäftigung: Was lehren 55 Jahre deutsche Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik?, in: Manfred G. Schmidt, Raimut Zohlenhöfer (Hrsg.), Regieren in der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 2006, S. 177 und S. 185.

99 Dieter Läßle, Städtische Arbeitswelten im Umbruch – Zwischen Wissensökonomie und Bildungsarmut, in: Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.), Das neue Gesicht der Stadt, Berlin 2006, S. 28.

100 Günther Schmid, S. 185.

101 Adelheid Bisecke und Daniela Gottschlich, Arbeit, in: Wissenschaftlicher Beirat von attac, S. 12.

102 Ebenda.

103 Interview mit Prof. Dieter Läßle in Hamburg am 30.11.2005.

104 Interview mit dem Oberbürgermeister der Stadt Nürnberg, Ulrich Maly, am 14.8.2006 in Nürnberg.

105 Günther Schmid, S. 177.

Mehrere Faktoren trugen dazu bei, dass sich der Arbeitsmarkt in Deutschland einer sukzessiven Umstrukturierung und Transformation ausgesetzt sah: die in den 1970er-Jahren immer deutlicher werdende Fordismuskrise und die zu ihrer Bewältigung eingesetzten Strategien der Deregulierung und Liberalisierung (vgl. Abschnitt I.1.2); der tiefgreifende, mit dem Abbau und/oder der Verlagerung ganzer Industriezweige und -branchen verbundene wirtschaftliche Strukturwandel (vgl. Abschnitt II.1.1); eine weit reichende, zuerst den sekundären, dann auch den tertiären Sektor erfassende und die Substitution von Arbeitskräften nach sich ziehende Automatisierung; die mit der Internationalisierung von Produktions- und Wertschöpfungsketten einhergehende großräumige Verschiebung von Produktionsmodulen und den mit diesen verbundenen Arbeitsplätzen; eine immer stärkere, den Entwicklungen an den Finanzmärkten geschuldete unternehmerische Renditeorientierung wie auch ein aus der Transnationalisierung unterschiedlich verfasster nationaler Arbeitsmärkte resultierender Druck auf hiesige Lohn- und Gehaltsstrukturen. Unterstützt und begleitet wurde dieser Prozess durch die bereits 1982 von der FDP im sogenannten neoliberalen Lambsdorff-Memorandum<sup>106</sup> geforderten, ab den 1990er-Jahren dann verstärkt auch umgesetzten Politiken des Bundes, die ungeachtet aller Widersprüche immer mehr in Richtung Angebotsorientierung gingen<sup>107</sup>.

Von besonderer Bedeutung für die deutsche Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik waren auch „die im Zuge der europäischen Währungsunion formulierten Maastricht-Kriterien und der maßgeblich von der Bundesregierung gezimmerte Stabilitäts- und Wachstumspakt, der die Regierungen vor allem zu einem Abbau der Staatsschulden ... ermunterte“<sup>108</sup> sowie die gleichfalls stark angebotsorientierte, auf dem Gipfel von Lissabon basierende Beschäftigungsstrategie der Europäischen Union<sup>109</sup>.

Bedeutsame Nebenfolgen dieses bisweilen auch dissonanten Zusammenspiels von wirtschaftsstrukturellen Veränderungen und staatlichen wie suprastaatlichen Politiken waren

- ein zum Teil drastischer Anstieg der Arbeitslosenquote (bei einer gleichzeitig weitgehend stabilen Gesamterwerbsquote),
- ein deutlicher, Arbeitsprozesse und Arbeitsorganisation erfassender Ökonomisierungsschub, der mit einer Erosion der an gesicherter Vollzeitbeschäftigung orientierten Normalarbeitsverhältnisse einherging, und nicht zuletzt
- eine deutliche Einkommenspolarisierung verbunden mit zunehmender Einkommensarmut.

---

106 Interview mit Prof. Friedhelm Hengsbach am 3.11.2006 in Frankfurt am Main.

107 Hierzu *Günther Schmid*, S. 189 ff.

108 Ebenda, S. 193.

109 Ebenda.

## 2.2 Quantitative Veränderungen: Massiver Anstieg der Arbeitslosenzahlen bei gleichzeitig stabiler Erwerbsquote

### 2.2.1 Maßgebliche Ursachen steigender Arbeitslosenzahlen

Seit Beginn der 1970er-Jahre stieg die Arbeitslosenquote in Deutschland steil an: von 0,7 Prozent<sup>110</sup> auf einen vorläufigen Höchststand von elf Prozent im Jahre 1997<sup>111</sup>, der jedoch infolge veränderter Erfassungs- und Kategorisierungsansätze des Bundes 2005 mit 11,7 Prozent<sup>112</sup> noch einmal überschritten wurde. Dieser von konjunkturellen wie strukturellen Faktoren abhängige und diskontinuierlich verlaufende Anstieg der Arbeitslosenzahlen war dadurch gekennzeichnet, dass er in Aufschwungphasen nur leicht zurückging und dann auf hohem Niveau verharrte. Ergebnis war die Herausbildung einer steigenden Sockelarbeitslosigkeit<sup>113</sup>. Maßgebliche Ursachen dieser Veränderungen waren und sind

- eine anhaltende, die Entwicklung des industriellen Sektors von Anbeginn kennzeichnende und der Produktivitätssteigerung dienende Rationalisierung: über die Substitution menschlicher Arbeit durch den Einsatz neuer Technologien und Produktionsstrukturen. „Allerdings“, so der Frankfurter Politikwissenschaftler Joachim Hirsch, „hat sich das Tempo dieser Rationalisierung deutlich erhöht; insofern spielt auch hier die Globalisierung eine Rolle“<sup>114</sup>,
- ein zunehmender Wettbewerb der Standorte, der infolge des sukzessiven Abbaus rechtlicher und politischer Schranken (Deregulierung und Liberalisierung) und der Verfügbarkeit neuer Raum-Zeit-Strukturen ermöglichender Technologien zunehmend globaler wurde.

Besonders betroffen von dieser Entwicklung waren und sind einzelne Segmente des verarbeitenden Gewerbes (siehe Abschnitt II.1.1). „In der Bekleidungsindustrie, einem der Vorreiter in Sachen Globalisierung“<sup>115</sup>, sank beispielsweise die Zahl der Beschäftigten zwischen 1966 und 1995 von mehr als 400 000 auf knapp 95 000<sup>116</sup>. Die Lohnniveaus und rechtlichen Rahmenbedingungen waren für Unternehmen in Ländern wie Vietnam oder Tunesien ungleich günstiger als in Deutschland. „Früher wurden Textilien auch stark aus der Türkei importiert. Heute gilt die Türkei im Vergleich mit Mittel- und Südostasien jedoch schon fast als Hochlohnland“<sup>117</sup>. Gravierende Arbeitsplatzverluste hatte auch der montanindustrielle Bereich zu verzeichnen. Die „teure deutsche

---

110 *Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Bundesanstalt für Arbeit, Zahlenfibel, Übersicht 3.6.2, Nürnberg 2003.*

111 *Ebenda.*

112 *Harenberg Aktuell 2007, S. 73.*

113 *Jutta Hinrichs und Elvira Giebel-Velten, Die Entwicklung des Arbeitsmarktes 1962 bis 2001, Arbeitspapier der Konrad-Adenauer-Stiftung, Sankt Augustin 2002, S. 5.*

114 *Interview mit Prof. Joachim Hirsch.*

115 *Erika Martens, Ein Zug ohne Bremsen, in: DIE ZEIT vom 26.7.1996.*

116 *Ebenda.*

117 *Interview mit dem Hauptgeschäftsführer der BAG, Rolf Pangels.*

Ruhrkohle“ erwies sich gegenüber der Importkohle aus Ländern mit niedrigen Produktionskosten wie Südafrika oder Australien als nicht mehr konkurrenzfähig<sup>118</sup>. Gleiches galt zunächst auch für die Stahlproduktion, bei der das Ruhrgebiet mit Standorten wie Südkorea zu konkurrieren hatte. Hohe, durch den globalen Wettbewerb bedingte Arbeitsplatzverluste gab es auch in anderen industriellen Branchen wie Schiffsbau oder Maschinenbau (mit mehr als 650 000 Arbeitsplätzen zwischen 1991 und 2004). Drastische Ausmaße nahm diese Entwicklung nach der Vereinigung der beiden deutschen Staaten 1990 in Städten und Gemeinden der neuen Bundesländer an. In nur sechs Jahren (von 1991 bis 1997) stieg dort die Arbeitslosenrate von 10,3 auf 19,5 Prozent<sup>119</sup>.

- Mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion und der Öffnung von China und Indien für den Weltmarkt wurden „die Wettbewerbsverhältnisse für Deutschland (noch einmal) radikal verändert“<sup>120</sup>. Deutschen Unternehmen stand „beinahe über Nacht ... ein riesiges Reservoir gut ausgebildeter ... Arbeitskräfte“ zur Verfügung. Diese waren „hoch motiviert, fleißig, diszipliniert – und vor allem unschlagbar billig“<sup>121</sup>. Verlagert wurden jetzt nicht mehr allein Teilbereiche des verarbeitenden Gewerbes oder einzelne Produktionsmodule, sondern immer stärker auch produktionsnahe Dienstleistungen. Viele deutsche Konzerne, aber auch mittelständische Unternehmen haben inzwischen Service- und Verwaltungstätigkeiten nach Osteuropa oder Asien verlagert. „Nach einer Prognose von A. T. Kearney werden in den nächsten fünf bis zehn Jahren mehr als 100 000 Jobs in den deutschen Unternehmensverwaltungen wegfallen. Betroffen sind vor allem Mitarbeiter aus den Bereichen Finanz- und Rechnungswesen, IT, Personalwesen und Einkauf“<sup>122</sup>. „Wir befinden uns mitten in einem Strukturwandel, der vergleichbar ist mit der industriellen Revolution“<sup>123</sup>.
- Zusätzliche „Billigkonkurrenz“ ist Arbeitskräften auf den deutschen Arbeitsmärkten auch durch die EU-Osterweiterung entstanden. So wurden beispielsweise bis Anfang 2005 „26 000 Mitarbeiter der deutschen Fleischwirtschaft durch osteuropäische Kollegen ersetzt“ und 4 400 Betriebe von Handwerkern aus den Beitrittsländern in Deutschland eröffnet<sup>124</sup>. Die Zahl der hierzulande beschäftigten Arbeitskräfte aus Osteuropa wurde Anfang 2005 auf 600 000 geschätzt<sup>125</sup>.
- Für einen weiteren Arbeitsplatzabbau sorgen schließlich auch die immer stärker von den Finanzmärkten bestimmten Unternehmenspolitiken großer Kapitalgesellschaften (vgl. Abschnitt II.1.3). Handlungsleitend sind dabei die Rendi-

---

118 Georg Koopmann und Fritz Franzmeyer, S. 21.

119 Jutta Hinrichs und Elvira Giebel-Velten, S. 26.

120 Christine Böhringer u.a., Das globale Job-Roulette, in: Der Spiegel 17/2005, S. 86.

121 Ebenda.

122 Malte Fischer, Christian Schaudwet und Konrad Handschuch, Neue Dimension, in: Wirtschaftswoche 48/2006, S. 30.

123 Stephan Frettlöhr, zit. nach ebenda.

124 Klaus-Peter Schmid, Der Nachbar macht's, in: DIE ZEIT vom 31.3.2005.

125 Ebenda.

tekriterien des Kapitalmarkts und die Renditeerwartungen der Anteilseigner. Um diese zu erfüllen, sind hohe Kosteneinsparungen erforderlich, die in der Regel den Abbau von Arbeitsplätzen bedeuten. Ungeachtet hoher Gewinne waren beispielsweise Mitte 2006 sowohl bei dem Versicherungskonzern Allianz und der deutschen Telekom als auch bei der Siemens AG und dem Volkswagenkonzern umfangreiche Stelleneinsparungen vorgesehen<sup>126</sup>.

- Kommunale Vertreter wie der frühere Frankfurter Kämmerer Horst Hemzal begegnen solchen Entwicklungen mit deutlicher Kritik: „Wenn der Wettbewerb vor allem darum geht, möglichst wenige Beschäftigte zu haben und sich dies dann positiv in Aktienkursen und Vorstandsgehältern niederschlägt, dann stimmt da etwas nicht“<sup>127</sup>.

Trotz hoher Sockelarbeitslosigkeit – Ende 2006 wurde ein Drittel aller Arbeitslosen zu den Langzeitarbeitslosen gezählt<sup>128</sup> – ist der Arbeitsmarkt in Deutschland durch eine hohe Dynamik gekennzeichnet. So standen nach den Angaben der Arbeitslosenstatistik im Jahre 2004 8,18 Millionen Zugängen 8,03 Millionen Abgänge gegenüber. Diese Abgänge sind allerdings „differenziert zu betrachten. Nur ein Teil der Personen, die die Arbeitslosigkeit überwinden, finden tatsächlich eine neue Beschäftigung. Viele kehren dem Arbeitsmarkt den Rücken, beziehen eine Rente oder wandern in die verdeckte Arbeitslosigkeit ab“<sup>129</sup>.

## 2.2.2 Auswirkungen auf die kommunale Ebene

Städte und Gemeinden sind von den Veränderungen des Arbeitsmarktes und den steigenden Arbeitslosenzahlen in sehr unterschiedlichem Maße betroffen. Zu den zentralen Einflussgrößen zählen

- die lokalen Wirtschafts-, Branchen- und Unternehmensstrukturen,
- die spezifischen Standortbedingungen, die sich – wie das Beispiel der Hansestadt Hamburg zeigt – infolge geopolitischer Veränderungen plötzlich und unerwartet als besonders vorteilhaft erweisen können, und nicht zuletzt
- die durch eine Vielzahl interdependenter Standortfaktoren bestimmte und für positive wie negative Rahmenbedingungen sorgende großräumige Lage. So findet eine Stadt in einem Bundesland wie Baden-Württemberg mit einer durchschnittlichen Arbeitslosenquote von 7,0 Prozent<sup>130</sup> mit hoher Wahr-

---

126 Mario Müller u.a., Die Streichorgie – Unternehmen überbieten sich in der Zahl der Jobs, die sie in Deutschland abbauen wollen, in: Frankfurter Rundschau vom 21.6.2006.

127 Interview mit dem Kämmerer der Stadt Frankfurt am Main, Horst Hemzal.

128 Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), Die soziale Situation in Deutschland, Zahlen und Fakten, Arbeitsmarkt, Bonn 2006, S. 59.

129 Ebenda.

130 Harenberg Aktuell 2007, S. 73.

scheinlichkeit bessere Rahmenbedingungen vor als eine in Mecklenburg-Vorpommern, wo sich die Arbeitslosigkeit auf 20,3 Prozent beläuft<sup>131</sup>.

Die höchsten Arbeitslosenzahlen (bezogen auf abhängige Erwerbspersonen) weisen Städte und Gemeinden in Ostdeutschland auf. Von wenigen Ausnahmen – wie z.B. Jena und Potsdam – abgesehen, lagen diese Zahlen 2006 stets über 15 Prozent, in einigen Fällen – wie in Hoyerswerda und Görlitz (jeweils 24,8 Prozent) oder in Stralsund (23,2 Prozent) – sogar deutlich über 20 Prozent. In Westdeutschland verzeichnen überdurchschnittlich hohe Arbeitslosenzahlen vor allem

- norddeutsche Küstenstädte wie Flensburg (16,8 Prozent), Lübeck (16,7 Prozent) und Bremerhaven (22,4 Prozent),
- Städte des Ruhrgebiets wie Gelsenkirchen (21,6 Prozent), Herne (18,4 Prozent) oder Duisburg (17,6 Prozent),
- frühere Industriestädte wie Salzgitter (15,2 Prozent) oder Pirmasens (16,9 Prozent) sowie
- einige bayerische Städte in Randlage wie Coburg oder Hof (beide 15,0 Prozent)<sup>132</sup>.

In den Untersuchungsstädten der vorliegenden Studie schlagen sich die skizzierten Entwicklungen am deutlichsten in jenen Kommunen nieder, die entweder wie Dortmund (mit einer Arbeitslosenquote von 18,7 Prozent 2006) und Wuppertal (16,5 Prozent 2006) montanindustriell geprägt waren oder aber – wie Berlin (mit 17,5 Prozent Arbeitslosen im Jahre 2006) und Dresden (16,0 Prozent) – signifikante Arbeitsplatzrückgänge nach der deutschen Vereinigung erfahren haben.

Einschneidende Arbeitsplatzrückgänge im verarbeitenden Gewerbe lassen sich – mit Ausnahme von Münster und Regensburg (infolge der Neuansiedlung eines BMW-Werkes und der Erweiterung der örtlichen Siemens-Niederlassung um ein Mega-Chip-Werk) – in allen Untersuchungsstädten feststellen: mit deutlichen, z.T. auch überraschenden Abweichungen vom Bundesdurchschnitt (mit knapp 53 Prozent zwischen 1970 und 2005). Während der Rückgang beispielsweise in Frankfurt am Main mit 63 Prozent deutlich darüber liegt, fällt er in Stuttgart und Nürnberg (mit jeweils 45 Prozent), vor allem aber in München (mit 29 Prozent)<sup>133</sup> wesentlich geringer aus.

---

131 Ebenda.

132 Alle Angaben aus: *Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.), Arbeitslose nach Gemeinden, Jahreszahlen, Berichtsjahr 2006.*

133 Eigene Berechnungen aus den Daten des *Statistischen Jahrbuchs Deutscher Städte und Gemeinden 1972*, S. 79 ff. und der *Statistischen Jahrbücher der Städte Stuttgart, Nürnberg, Bremen und München 2005*. Alle genannten Veränderungen beziehen sich auf den Zeitraum 1970 bis 2003.

In Dortmund sind „von den mehr als 70 000 abgebauten Arbeitsplätzen im sekundären Sektor bisher etwa 24 000 kompensiert (worden)“<sup>134</sup>. In Städten wie Frankfurt, Düsseldorf oder Hamburg konnten die hohen Arbeitsplatzverluste im Produktionsbereich durch neue Arbeitsplätze im tertiären Sektor zwar in höherem Maße ausgeglichen werden, allerdings – zum Teil aufgrund eines steigenden Arbeitskräfteangebots – auch hier nur partiell. Die Arbeitslosenquoten sind daher selbst in diesen, für wirtschaftliches Wachstum und Stabilität stehenden Städten nach wie vor relativ hoch (8,6 Prozent in Frankfurt 2006, 10,5 Prozent in Düsseldorf 2006 und 11,0 Prozent in Hamburg 2006)<sup>135</sup> und damit ein deutlicher Beleg für die bereits auf Bundesebene konstatierte Herausbildung einer hohen Sockelarbeitslosigkeit.

Auch im öffentlichen Dienst ist die Zahl der Beschäftigten zurückgegangen. Vor allem „Gemeinden und Gemeindeverbände (bauten) überdurchschnittlich viel Personal ab ... Hier sank die Zahl der Beschäftigten (allein zwischen 2003 und 2004) um 45 000 oder 3,2 Prozent auf 1,37 Millionen“<sup>136</sup>. Oft war dieser Rückgang aber auch nur Ergebnis der Ausgliederung oder Privatisierung städtischer Einrichtungen wie beispielsweise „von Krankenhäusern oder Kindertagesstätten. Wir haben die Verwaltung verschlankt und spezialisiert“<sup>137</sup>.

### 2.2.3 Hauptbetroffene der Arbeitslosigkeit

Hauptbetroffene der hohen Arbeitslosigkeit sind nach den Daten der Arbeitslosenstatistik Erwerbspersonen mit geringer beruflicher Qualifikation. „Je höher der Bildungsabschluss und je besser die Qualifikation, desto geringer ist das Risiko, arbeitslos zu werden und zu bleiben“<sup>138</sup>. 2002 lag die Arbeitslosenrate bei Personen ohne Berufsabschluss mit 22,6 Prozent deutlich über dem Durchschnittswert von 10,2 Prozent, von Personen mit Hoch- und Fachhochschulabschluss wurde diese Quote hingegen mit 3,7 Prozent signifikant unterschritten<sup>139</sup>.

Ende der 1970er-Jahre (1978) lag der Anteil der Geringqualifizierten an der Gesamtzahl der Arbeitslosen in den alten Bundesländern bei 54,4 Prozent<sup>140</sup>. Nach der Wende und mit dem Zusammenlegen west- und ostdeutscher Strukturdaten ist dieser Anteil deutlich zurückgegangen: auf 38,9 Prozent im Jahr 1990<sup>141</sup>. In den

---

134 Interview mit dem Geschäftsführer der Wirtschaftsförderung Dortmund GmbH, Udo Mager, am 26.4.2006 in Dortmund.

135 *Statistisches Amt der Landeshauptstadt München*, Münchener Jahreswirtschaftsbericht für 2006, S. 37.

136 *Weniger Beschäftigte bei Bund, Ländern und Gemeinden*, in: *General-Anzeiger* vom 8.4.2004.

137 Interview mit dem früheren Oberbürgermeister der Stadt Jena, Peter Röhliger, am 7.12.2005 in Jena.

138 *Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.)*, *Die soziale Situation in Deutschland, Arbeitsmarkt*, S. 52 ff.

139 *Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.)*, *Arbeitsmarkt*, S. 52 ff.

140 *Jutta Hinrichs und Elvira Giebel-Felten*, S. 31.

141 Ebenda.

neuen Bundesländern, dies wird mit diesem Rückgang deutlich, verfügt ein wesentlich höherer Teil der Arbeitslosen über eine abgeschlossene Berufsausbildung als in Westdeutschland. Eine aktuelle Untersuchung der Stadt Jena hat diesen Befund bestätigt. Danach setzten sich „die Arbeitslosen in Jena zu jeweils einem Drittel aus ungelernten Kräften, Facharbeitern und Akademikern zusammen“<sup>142</sup>. Auch in Dresden wird Arbeitslosigkeit nicht automatisch mit geringem Qualifikationsniveau gleichgesetzt. „Zu den Hauptbetroffenen zählen in Dresden auch Personen, die nach der Wende aus dem Arbeitsprozess ausgeschieden sind, mit Ende 40 ein ungünstiges Alter erreicht hatten und zudem Qualifikationsprofile aufwiesen, die der Markt nicht anforderte“<sup>143</sup>. Signifikante Abweichungen von den durchschnittlichen Angaben der Statistik weisen auch westdeutsche Universitätsstädte wie beispielsweise Münster auf, in denen „ein hoher Anteil an arbeitslosen Akademikern“<sup>144</sup> diagnostiziert wird.

2003 belief sich die Zahl der arbeitslosen Akademiker in Deutschland auf 253 000. Während allerdings Akademikerarbeitslosigkeit in früheren Jahren „ein Problem der Älteren war, ist nun knapp jeder dritte arbeitslose Akademiker jünger als 35 Jahre“<sup>145</sup>. 2003 waren dies 45 000 Universitäts- und 24 000 Fachhochschulabsolventen<sup>146</sup>.

In der Mehrzahl der Untersuchungsstädte werden die Aussagen der Arbeitslosenstatistik bestätigt, in einigen Fällen auch kritisch relativiert. In Bremen beispielsweise werden dem allgemeinen Trend folgend zu den am stärksten von Arbeitslosigkeit Betroffenen „sogenannte bildungsferne Schichten (gezählt). In der Regel handelt es sich dabei um Ausländer“<sup>147</sup>. Diese Einschätzung wird auch in Regensburg – „der große Sockel der Arbeitslosen verfügt über keinen Schulabschluss“<sup>148</sup> – oder Wuppertal – „der Arbeitsmarkt hat ein Überangebot an Arbeitskräften, die keine Qualifikationen haben“<sup>149</sup> – geteilt. Gesprächspartner anderer Kommunen weisen allerdings auch – ähnlich wie in ostdeutschen Städten – auf „die Gruppe derer (hin), die trotz hoher Qualifikationen nicht in den Arbeitsmarkt hineingekommen oder von diesem wieder ausgespuckt worden sind. Heute haben auch Informatiker Probleme am Arbeitsmarkt“<sup>150</sup>. Verwiesen wird auch auf den Zusammenhang von unternehmerischer Renditestеigerung, Kosteneinsparung

---

142 Interview mit dem Dezernenten für Bauwesen und Stadtentwicklung der Stadt Jena, Christoph Schwind, am 7.12.2005 in Jena.

143 Interview mit den Beigeordneten für Wirtschaft und für Stadtentwicklung der Stadt Dresden, Dirk Hilbert und Herbert Feßenmayr, am 16.6.2006 in Dresden.

144 Interview mit dem Geschäftsführer der Wirtschaftsförderung Münster GmbH, Thomas Robbers, am 15.2.2006 in Münster.

145 *Michaela Böhm*, Erfolgreich-arbeitslos, in: Frankfurter Rundschau vom 30.7.2004.

146 Ebenda.

147 Interview mit dem Leiter der Planungsabteilung in der Senatskanzlei der Hansestadt Bremen, Heiner Heseler, am 15.8.2006 in Bremen.

148 Interview mit dem Referenten für Wirtschaft und Finanzen der Stadt Regensburg, Dieter Damingger.

149 Interview mit dem Oberbürgermeister der Stadt Wuppertal, Peter Jung.

150 Interview mit dem Planungsdezernenten der Stadt Dortmund, Ullrich Sierau.

und Arbeitsplatzabbau und damit darauf, dass „von dieser Entwicklung unterschiedliche Arbeitsplätze auf unterschiedlichen Ebenen betroffen (sind)“<sup>151</sup>.

Bilanzierend lässt sich feststellen, dass das Risiko, arbeitslos zu werden – ungeachtet aller Besonderheiten und Unterschiede auf den Arbeitsmärkten einzelner deutscher Städte –, in der Mehrzahl der Fälle von den gleichen Faktoren abhängt:

- dem Alter: „Insbesondere über 55-Jährige und Ältere haben schlechte Chancen, wieder eine Stelle zu finden“<sup>152</sup>,
- der Nationalität: „Die Arbeitslosenquote ausländischer Mitbürgerinnen und Mitbürger liegt deutlich über der von deutschen“<sup>153</sup>,
- der formalen Qualifikation, die wiederum eng mit den beiden anderen Faktoren korreliert.

Die offiziellen Arbeitslosenzahlen würden deutlich höher ausfallen, „wenn in den letzten zwei Jahrzehnten nicht immer mehr Personen (2002 knapp eine Million) durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen abgefedert worden wären. ... Die bedeutendsten dieser Maßnahmen waren bzw. sind Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) sowie Vorruhestand, Altersübergangsgeld und Altersteilzeit“<sup>154</sup>.

#### 2.2.4 Gleichzeitigkeit von hohen Arbeitslosenzahlen und stabiler Erwerbsquote

Steigende, in starkem Maße auf die Internationalisierung der Wirtschaft zurückzuführende Arbeitslosenzahlen sind allerdings – darauf weist vor allem Läßle hin<sup>155</sup> – nicht gleichbedeutend mit einem insgesamt geringeren Arbeitsplatzvolumen. So ist die Zahl der Erwerbstätigen seit den frühen 1990er-Jahren trotz hoher Arbeitslosenzahlen sogar leicht gestiegen (von 38,6 Millionen seit 1991 auf 39,1 Millionen 2006<sup>156</sup>). Damit hat die Gesamtzahl der Erwerbspersonen (Erwerbstätige und Arbeitslose) in Deutschland weiter zugenommen<sup>157</sup>. Hinter diesen Zahlen stehen mehrere Entwicklungen:

---

151 Interview mit dem früheren Dezernenten für Soziales, Jugend und Sport der Stadt Frankfurt am Main, Uwe Becker, am 26.10.2006 in Frankfurt.

152 *Dezernent für Soziales und Jugend, Stadt Frankfurt am Main (Hrsg.)*, Frankfurter Sozialbericht 20, Frankfurt am Main 2000, S. 45.

153 Ebenda.

154 *Jutta Hinrichs und Elvira Giebel-Velten*, S. 1.

155 *Dieter Läßle*, Hamburger Arbeitsmarkt im globalen Kontext, in: Elmar Hönekopp, Rolf Jungnickel und Thomas Straubhaar (Hrsg.), *Internationalisierung der Arbeitsmärkte*, Nürnberg: IAB 2004, S. 187–223.

156 *ver.di (Hrsg.)*, *Wirtschaftspolitische Informationen* 2/2007, S. 6.

157 Siehe: *Jutta Hinrichs und Elvira Giebel-Felten*, S. 28.

- ein mit zuwanderungsbedingt steigenden Bevölkerungszahlen (von 79,83 Millionen 1991 auf 82,5 Millionen 2004) einhergehender Zuwachs des Arbeitskräfteangebots,
- eine anhaltende Zunahme der Frauenerwerbstätigkeit, die manche bereits von einer Feminisierung der Erwerbstätigkeit sprechen lässt<sup>158</sup>. Die Erwerbsquote bei Frauen ist zwischen 1991 und 2004 von 40,1 auf 42,3 gestiegen, die der Männer hingegen von 59,2 auf 55,1 zurückgegangen<sup>159</sup>,
- eine Zunahme neuer Beschäftigungsverhältnisse – mit einem Rückgang sozialversicherungsspflichtiger Vollzeitarbeitsplätze zugunsten von Teilzeitstellen, Leiharbeitsplätzen und Minijobs (vgl. Abschnitt II.2.3) –, die wiederum überwiegend von Frauen eingenommen werden. So waren beispielsweise in Dortmund 2005 82,5 Prozent aller sozialversicherungspflichtig Teilzeitbeschäftigten Frauen<sup>160</sup>.

Quantitative Angaben über Beschäftigungsverhältnisse sagen allerdings nichts über Qualität und Umfang dieser Beschäftigungen aus. Der – wenn auch nur leichte – Anstieg bei den Arbeitsplätzen ist nicht mit einer Zunahme des Arbeitsvolumens in Arbeitsstunden verbunden. Dieses ist zwischen 1991 und 2006 vielmehr um mehr als sechs Prozent zurückgegangen<sup>161</sup>,

- der Relevanzgewinn des Dienstleistungssektors, der die genannten Veränderungen bei den Beschäftigungsverhältnissen begünstigt, da hier „abhängige Teilzeitarbeit ... eine wesentlich größere Rolle als in der Gesamtwirtschaft (spielt)“<sup>162</sup>.

Die Ergebnisse einer differenzierten Untersuchung des Hamburger Arbeitsmarktes<sup>163</sup> dürften cum grano salis auch für andere Städte gelten. Eine der zentralen Schlussfolgerungen lautet, dass „der städtische Arbeitsmarkt in den letzten beiden Jahrzehnten ... durch eine deutliche Entkoppelung von Beschäftigungsentwicklung und Arbeitslosigkeit (geprägt war)“<sup>164</sup>. So wiesen auf der einen Seite männlich dominierte Vollzeitarbeitsplätze im Bereich industrieller und landwirtschaftlicher Produktionstätigkeiten<sup>165</sup> massive Rückgänge auf, während gleichzeitig Tätigkeiten im Büro- und Verwaltungssektor wie auch bei den unterschiedlichsten Dienstleistungen einen signifikanten Bedeutungsgewinn erfuhren. Adressaten dieser Tätigkeiten sind und waren allerdings vielfach andere Arbeitsplatznachfrager

---

158 Dieter Läßle, 2004, S. 199.

159 Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Datenreport 2006, Bonn 2006, S. 89.

160 Stadt Dortmund, Wirtschaftsförderung (Hrsg.), Branchenbericht 2006, S. 46.

161 ver.di (Hrsg.), Wirtschaftspolitische Informationen 3/2007, S. 6

162 Knut Emmerich, Empirie: Was sagen die Zahlen? Ende des Normalarbeitsverhältnisses, in: Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.), *Deregulierte Arbeit – Von Tagelöhnern und Selbstunternehmern*, Oktober 2000, S. 17.

163 Dieter Läßle, 2004.

164 Ebenda.

165 Ebenda.

(vorwiegend Frauen), außerdem gingen sie vermehrt mit veränderten Beschäftigungsverhältnissen einher.

### 2.3 Qualitative Veränderungen: Erosion des Normalarbeitsverhältnisses<sup>166</sup>

Der sich verschärfende, immer globaler werdende Wettbewerb, wirtschaftlicher Strukturwandel, veränderte Produktionsprozesse und das Diktat der betrieblichen Kostenreduzierung haben nicht allein zu quantitativen Veränderungen des Arbeitsmarktes geführt, sondern auch den Arbeitsprozess und seine Regulierung einem permanenten Anpassungsdruck ausgesetzt. Deutlichste Ergebnisse sind die anhaltende Flexibilisierung von Arbeits- und Beschäftigungsverhältnissen und ein tiefgreifender Ökonomisierungsschub, der mit der Herausbildung eines neuen, dem Markt und seinen Anforderungen unmittelbar unterworfenen Arbeitnehmersotypus einhergeht<sup>167</sup>.

Zentrale Kennzeichen der bis in die 1970er-Jahre vorherrschenden Beschäftigungsform waren unbefristete Vollzeit-Erwerbsarbeit, eine kontinuierliche Erwerbsbiographie und eine Dominanz männlicher Erwerbspersonen. Seit den 1980er-Jahren ist das Normalarbeitsverhältnis einem kontinuierlichen Erosionsprozess unterworfen<sup>168</sup>. „Dauerhafte, im Hinblick auf Arbeitsbedingungen und Einkommen fest geregelte ... Arbeitsverhältnisse verlieren an Boden“<sup>169</sup>, gleichzeitig gewinnen davon abweichende atypische Beschäftigungsformen wie Teilzeitarbeit, befristete Zeit- oder Leiharbeit, Minijobs und Ich-AGs zunehmend an Bedeutung. Verfügte 1970 noch 84 Prozent aller abhängig Beschäftigten über unbefristete Vollzeitverträge, so belief sich dieser Anteil 1995 auf 68 Prozent<sup>170</sup>, und im Jahre 2006 waren nur noch „53 Prozent aller abhängig Beschäftigten ... vollzeiterwerbstätig. Beschäftigung nimmt zwar zu, aber nicht im Bereich der normalen Arbeitsverhältnisse“<sup>171</sup>. Die „Hauptstadt unsicherer Beschäftigungsverhältnisse“ war nach dem Berliner DGB-Vorsitzenden Scholz Anfang 2006 Berlin. „Nur noch 40 Prozent der Berufstätigen (verfügte) über unbefristete Vollzeitstellen“<sup>172</sup>.

---

166 Siehe dazu insbesondere *Rainer Dombois*, Der schwierige Abschied vom Normalarbeitsverhältnis, in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B37/99, S. 13-20.

167 Siehe dazu *Hartmut Hirsch-Kreinsen*, Arbeitskraft-Unternehmer und Tagelöhner, in: *Frankfurter Rundschau* vom 14.11.2000.

168 *Rainer Dombois*, S. 14.

169 *Hartmut Hirsch-Kreinsen*.

170 *Rainer Dombois*, S. 15.

171 Interview mit Prof. Günther Schmid, Direktor der Abteilung Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, am 12.12.2006 in Berlin.

172 *Elisabeth Niejahr*, Kollegen zweiter Klasse, in: *DIE ZEIT* vom 2.3.2006.

### 2.3.1 Teilzeitbeschäftigung

Den stärksten Anstieg unter den atypischen Arbeitsverhältnissen verzeichnet die Teilzeitbeschäftigung. „2003 waren in Deutschland knapp 9,4 Millionen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer unterhalb der tariflichen Vollzeit beschäftigt“<sup>173</sup>. Die geschlechtsspezifischen Unterschiede sind erheblich. Während von den erwerbstätigen Frauen im Jahre 2001 nahezu jede Zweite (46,3 Prozent) teilzeitbeschäftigt war, lag der Anteil bei den Männern bei 9,9 Prozent<sup>174</sup>.

Deutliche Unterschiede bestehen auch in sektoraler Hinsicht. Teilzeitarbeitsplätze entstehen vor allem im Dienstleistungsbereich. So waren beispielsweise in Dortmund von den zwischen 2000 und 2005 in diesem Sektor geschaffenen 5 700 neuen Stellen drei Viertel Teilzeitstellen<sup>175</sup>. Und deutschlandweit stellen abhängige „Teilzeitbeschäftigte bei den Dienstleistungen einen Anteil von 23 Prozent im Vergleich zu 18 Prozent in der Gesamtwirtschaft“<sup>176</sup>.

Steigende Arbeitslosenzahlen und zunehmende Teilzeitbeschäftigung haben auch zu signifikanten Veränderungen auf Seiten der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten geführt. Zwischen 1992 und 2004 sind nicht nur „gut 2,6 Millionen sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse verloren gegangen“<sup>177</sup>, gleichzeitig fand und findet „innerhalb der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung ... eine Verschiebung zu Gunsten von Teilzeitarbeitsplätzen statt“<sup>178</sup>. Auf eine vergleichbare Entwicklung weisen auch Untersuchungsstädte wie Bremen (mit steigenden Anteilen von Teilzeit- und geringfügig Beschäftigten zu Lasten sozialversicherungspflichtig Vollzeitbeschäftigter)<sup>179</sup> und Dresden (Rückgang bei den sozialversicherungspflichtig Vollzeitbeschäftigten um 20 000 zwischen 1994 und 2003) hin.

### 2.3.2 Zeit- bzw. Leiharbeit

Eine deutliche Zunahme auf dem Arbeitsmarkt verzeichnen auch befristete sowie „hybride Arbeitsverhältnisse in Zeitarbeitsfirmen, Beschäftigungsgesellschaften und Personalagenturen“<sup>180</sup>. 2003 waren in Deutschland 4,1 Millionen Personen

---

173 *Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.)*, Die Soziale Situation in Deutschland, Arbeitsmarkt, Einführung.

174 Ebenda.

175 *Stadt Dortmund, Wirtschaftsförderung (Hrsg.)*, S. 46.

176 *Knut Emmerich*, Empirie: Was sagen die Zahlen? Ende des Normalarbeitsverhältnisses, in: Heinrich Böll-Stiftung (Hrsg.), *Deregulierte Arbeit – Von Tagelöhnern und Selbstunternehmern*, Berlin 2000, S. 17.

177 *Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.)*, Die soziale Situation in Deutschland, Arbeitsmarkt, Einführung.

178 *Stadt Dortmund, Wirtschaftsförderung (Hrsg.)*, S. 46.

179 *Der Senator für Wirtschaft und Häfen, Freie Hansestadt Bremen, Wirtschaftsstandort Bremen 2000-2007*, Bremen 2006, S. 45.

180 *Günther Schmid*, S. 196.

zeitlich befristet beschäftigt, 300 000 befanden sich in einem Leiharbeitsverhältnis<sup>181</sup>. Anfang 2007 waren es bereits 600 000.

Hintergrund dieser Entwicklung waren und sind die zunehmenden, von instabilen und sich ändernden Weltmarkt- und Wettbewerbsbedingungen bestimmten Flexibilisierungsbedürfnisse der Unternehmen. Darüber hinaus entfallen durch den Einsatz von Zeitarbeitskräften „die Kosten für Personalbeschaffung, -verwaltung und -entlassung“<sup>182</sup>. Ermöglicht und beschleunigt wurde die Realisierung dieser Beschäftigungsform durch die mehrfache Deregulierung des Leiharbeitsrechts seit 1977 und die im Zuge der „Hartz-Vorschläge veränderten Rahmenbedingungen für die Arbeitnehmerüberlassung“<sup>183</sup>.

Zwischen 1994 und 2004 hat sich die Zahl der Leih- bzw. Zeitarbeitsverhältnisse mehr als verdreifacht<sup>184</sup>, die der Verleiher knapp verdoppelt. Im Gegensatz zur Teilzeitarbeit ist Leiharbeit eine Männerdomäne. Knapp ein Viertel der „überlassenen Leiharbeiter“ sind seit den 1980er-Jahren nahezu unverändert Frauen, drei Viertel Männer<sup>185</sup>. Überdurchschnittlich stark vertreten sind Leiharbeitsverhältnisse im verarbeitenden Gewerbe und bei „Hilfsarbeiten ohne Tätigkeitsangabe“<sup>186</sup>. Hierzu zählen Unternehmen der Automobilbranche, aber auch Firmen wie der Hamburger Flugzeughersteller Airbus oder der Halbleiterproduzent Infineon in Dresden, der im Zeichen der Flexibilisierung „vorhandene Stellen für immer in Leiharbeitsjobs (umwandelte) ... Nun (arbeiten) durchschnittlich 30 Prozent der bisherigen 3 200 Beschäftigten in Dresden als Leiharbeiter“<sup>187</sup>. Genutzt wird das Instrument der Leiharbeit insbesondere von Großbetrieben. Räumlich sind Leiharbeitsverhältnisse vor allem in Ballungsgebieten und deren näherer Umgebung zu finden. Die großen Agglomerationen bilden „offenbar die Pole, von denen aus der Leiharbeitsmarkt wächst“<sup>188</sup>. Aber auch „periphere Regionen, die überdurchschnittlich hohe Wachstumsraten aufweisen“, tragen zum anhaltenden Wachstum der Leiharbeitsbranche bei.

Die Beschäftigungsdauer der Zeitarbeitsverhältnisse streut breit. Im Durchschnitt belief sie sich im Jahre 2003 – ähnlich wie schon in den 1980er-Jahren – auf 2,1 Monate. „Nur 13 Prozent aller Leiharbeiter waren ein Jahr oder länger ununter-

---

181 *Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.)*, Die soziale Situation in Deutschland, Atypische Beschäftigung, S. 29.

182 *Stefanie Wahl*, Arbeitsmarktpolitische Bedeutung der Zeitarbeit in Deutschland, Manuskript, Institut für Wirtschaft und Gesellschaft, Bonn 2005, S. 2.

183 *Elke J. Jahn und Katja Wolf*, Entwicklung der Leiharbeit und regionale Disparitäten, in: IAB Kurzbericht 14/2005, S. 1.

184 *Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.)*, Arbeitsmarkt in Zahlen, Arbeitnehmerüberlassung, Nürnberg 2004, Tabelle 5.

185 *Manfred Antoni und Elke J. Jahn*, Boomende Branche mit hoher Fluktuation, in: IAB Kurzbericht 14/2006, S. 8.

186 *Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.)*, 2004, Tabelle 8.

187 *Reinhold Boehmer*, Moderne Nomaden, in: Wirtschaftswoche 13/2007, S. 58.

188 *Elke J. Jahn und Katja Wolf*, S. 7.

brochen beim selben Arbeitgeber tätig“<sup>189</sup>. Die Übernahme in ein reguläres Arbeitsverhältnis ist bei Zeitarbeitern bisher eher eine Ausnahme.

Nach den Worten von Bundeswirtschaftsminister Glos ist Zeitarbeit nicht nur eine adäquate Antwort auf das in Zeiten der Globalisierung zunehmende Flexibilisierungsbedürfnis von Unternehmen, sie könnte auch zu einem maßgeblichen Arbeitsverhältnis der Zukunft werden. Die in dieser Form Beschäftigten wären dann nicht mehr dauerhaft bei einem bestimmten Unternehmen, sondern bei einer Zeitarbeitsfirma beschäftigt<sup>190</sup>. Bestätigt wird diese Annahme durch die Prognosen des Instituts für Wirtschaftsforschung in Halle, das „bis 2017 einen Anstieg auf bis zu 5 Millionen“ erwartet<sup>191</sup>. Neben dem häufigen Wechsel von Arbeitsplätzen würde dieses Szenario für die Betroffenen auch wechselnde Beschäftigungsorte bedeuten. Eine dauerhafte betriebliche Bindung wäre von diesen Arbeitsnomaden ebenso wenig zu erwarten wie eine durch den Arbeitsplatz bestimmte räumliche Identifikation.

Mit dem aktuellen Boom der Leiharbeit wird verschiedentlich auch die „Entwicklung einer Zweiklassengesellschaft“<sup>192</sup> assoziiert: mit unterschiedlichen Entlohnungs- und Vertragsbedingungen für Festangestellte und Leiharbeiter. „Jeder achte Vollzeit-Leiharbeiter braucht Unterstützung durch Hartz IV“<sup>193</sup>. Verstärkt wird diese Spaltung des Arbeitsmarktes durch die gleichzeitige Zunahme weiterer hybrider Beschäftigungsverhältnisse wie Minijobs oder ICH-AGs.

### 2.3.3 Geringfügige Beschäftigungsverhältnisse: Minijobs

Zur Erosion des Normalarbeitsverhältnisses trägt auch der Anstieg sogenannter Minijobs, d.h. von Beschäftigungsverhältnissen mit einem Verdienst von weniger als 400 Euro im Monat und/oder einer wöchentlichen Arbeitszeit von weniger als 15 Stunden bei. Die Zahl dieser Beschäftigungsverhältnisse belief sich nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit im Jahre 2006 auf knapp 4,8 Millionen<sup>194</sup>. Im Vergleich mit dem ersten Jahr ihrer Erfassung, 1999, bedeutet dies einen Anstieg um mehr als 30 Prozent.

Ähnlich wie bei der Teilzeitarbeit sind auch bei Minijobs Frauen mit einem Anteil von mehr als 67 Prozent deutlich überrepräsentiert<sup>195</sup>. Der Anteil der Männer nimmt allerdings seit 1999 kontinuierlich zu. Am stärksten vertreten sind gering-

---

189 *Manfred Antoni und Elke J. Jahn*, S. 5.

190 *Michael Glos*, in: Gewinne sprudeln, Jobs versickern, Sendung des ZDF am 19.4.2007.

191 *Eli Hamacher*, Automobilbauer fragen Zeitarbeit besonders stark nach, in: Berliner Morgenpost vom 22.5.2007.

192 *Rolf Tschorn*, IG-Metall-Vorsitzender in Rheine, zitiert nach Elisabeth Niejahr; *Ulrike Meyer-Timpe*, Arbeitskraft auf Abruf, in: DIE ZEIT vom 26.4.2007.

193 *Ulrike Meyer-Timpe*.

194 *Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.)*, Statistik. Ausschließlich geringfügig entlohnte Beschäftigte nach Personengruppen in Deutschland, Nürnberg 2006.

195 *Wieder mehr Minijobs*, in: Frankfurter Rundschau vom 24./25.5.2006.

füfige Beschäftigungsverhältnisse im Dienstleistungssektor: im Einzelhandel, im Gesundheits- und Sozialwesen, im Gaststättengewerbe sowie bei Reinigungstätigkeiten und in den Bereichen Verkehr und Nachrichtenübermittlung<sup>196</sup>. Auch in regionaler Hinsicht gibt es eindeutige Schwerpunkte. So waren 2006 in den ostdeutschen Ländern Sachsen-Anhalt, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern die wenigsten, in westdeutschen Bundesländern wie Baden-Württemberg, Saarland und Nordrhein-Westfalen hingegen die meisten gewerblichen Minijobs registriert<sup>197</sup>. Eine besondere Rolle spielen die Stadtstaaten Bremen und Hamburg, aber auch die Dienstleistungsmetropole Frankfurt, in der 2005 jeder zwölfte Beschäftigte ausschließlich (und damit nicht in Form eines Nebenjobs) geringfügig beschäftigt war.

Minijobs kommen ebenso wie Teilzeitarbeitsplätze den Kostensenkungsintentionen von Unternehmen entgegen; sie gehen daher häufig mit einem Abbau von Vollzeitstellen einher. Dies trifft insbesondere auf den Einzelhandel zu. Waren beispielsweise beim Warenhauskonzern Woolworth 1970 noch 98 Prozent der Belegschaft Vollzeitkräfte, so kamen bereits 2004 „auf 1 700 Vollzeitstellen 4 400 Teilzeitbeschäftigte und 8 100 Minijobber“<sup>198</sup>. Offiziell begründet werden diese Veränderungen allerdings nicht mit Kostengesichtspunkten, sondern vor allem mit der damit verbundenen größeren Flexibilität.

#### 2.3.4 Existenzgründungen und ICH-AGs

Eine qualitative Veränderung auf dem Arbeitsmarkt bedeutet schließlich auch die Zunahme selbstständiger Tätigkeiten. Diese können zum einen Ergebnis unternehmerischer und der Kostensenkung dienender *Outsourcing*-Aktivitäten sein, die allerdings in Ermangelung anderer Auftraggeber oder Kunden oft nichts anderes als „eine Form versteckter abhängiger Arbeit mit geringerem Einkommen und größeren sozialen Risiken (darstellen)“<sup>199</sup>. Arbeitnehmerische Selbstständigkeit kann aber auch auf entsprechenden, auf die Eröffnung eines Weges aus der Arbeitslosigkeit zielenden Fördermaßnahmen des Bundes beruhen: Überbrückungsgeldern, Existenzgründungszuschüssen oder dem seit August 2006 geltenden und diese Instrumente ersetzenden Gründungszuschuss. Das Interesse an diesen Fördermitteln ist groß. Bis Ende 2004 wurden allein mit dem seit Anfang 2003 in Kraft befindlichen Existenzgründungszuschuss 268 000 sogenannte ICH-AGs gefördert<sup>200</sup>.

Diese Wortschöpfung ist kein Zufall, sie fügt sich in die aktuelle Shareholder-Value-Orientierung der Wirtschaft. Ihre ideologische Herkunft – „das ICH als Ak-

---

196 Ebenda und *Stadt Dortmund, Wirtschaftsförderung (Hrsg.)*, Branchenbericht 2006, S. 47.

197 *Wieder mehr Minijobs*.

198 *Jonas Viering*, Die Wut des Weisen. Der Run auf Minijobs hält an, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 17.12.2004.

199 *Claus Schäfer*, Der Niedriglohnsektor in der Verteilungsfalle, in: *Gabriele Sterkel u.a. (Hrsg.)*, Mindestlöhne gegen Lohndumping, Hamburg 2006, S. 38.

200 *Frank Wießner*, Nicht jeder Abbruch ist eine Pleite, in: *IAB Kurzbericht 2/2005*, S. 1.

„tienbündel“ – ist eindeutig, und ebenso wie das Unwort des Jahres 2004 „Humankapital“ trägt sie nach Oskar Negt dazu bei, die „Entwertung menschlicher Substanz (zu zementieren)“<sup>201</sup>.

Ebenso wie andere atypische Beschäftigungsformen sind ICH-AGs vorwiegend im Dienstleistungssektor tätig. Der Ausbildungsstand von ICH-AG-Gründerinnen und -Gründern ist in der Regel hoch: Etwa 22 Prozent der Männer und knapp 29 Prozent der Frauen verfügen über eine akademische Ausbildung<sup>202</sup>. ICH-AGs sind jedoch keine Gewähr für eine dauerhafte Selbstständigkeit. „Trotz guter fachlicher Qualifikation sowie häufig vorhandener Berufs- und Branchenerfahrung“ haben die Beteiligten „massive Schwierigkeiten bei der Markterschließung und der Kundengewinnung“<sup>203</sup>. Die durchschnittlichen Jahresumsätze von ICH-AG-Gründerinnen und -Gründern beliefen sich 2004 auf 17 500 Euro. Fast ein Fünftel der Geförderten, so eine Untersuchung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit, ist nach zwei Jahren wieder aus der Förderstatistik ausgeschieden. Als maßgebliche Gründe hierfür werden „Auftragsmangel“ und „Finanzierungsengpässe“, aber auch die „Unterschätzung der Kosten für soziale Absicherung“ genannt<sup>204</sup>.

## 2.4 Der Arbeitskraftunternehmer: Herausbildung eines neuen Arbeitnehmertypus

Dem Abbau externer Grenzen und Barrieren im Sinne einer verbesserten Kapitalverwertung entspricht unternehmensintern die Einführung neuer, bis auf den einzelnen Arbeitsplatz reichender Strategien zur optimalen Nutzung der Arbeitskraft. Nach den Industriesoziologen Pongratz und Voß deutet sich damit ein „quantitativ und qualitativ bedeutsamer Wandel“ in Richtung einer „flexibilisierten Hyperarbeitsgesellschaft (an)“<sup>205</sup>.

Die veränderten Arbeitsbedingungen sind zunächst dadurch gekennzeichnet, dass an die Stelle direkter Kontrolle und „detaillierter Durchstrukturierung von Tätigkeiten“ nun auch unternehmensintern „zunehmend marktähnliche Auftragsbeziehungen (treten)“<sup>206</sup>. Für die Arbeitskräfte bedeutet dies, dass sie ihre Arbeit im Rahmen vorgegebener Leistungsbedingungen und Leistungsziele wie z.B. Zeit- und Kostenrahmen teilweise selbstorganisiert gestalten können und auch müssen. Bisherige externe „Managementfunktionen der Arbeitssteuerung und Kontrolle

---

201 Oskar Negt, Unworte, in: Frankfurter Rundschau vom 28.01.2005.

202 Eva May-Strobel u.a., Die ICH-AG als neue Form der Existenzgründung aus der Arbeitslosigkeit, in: Institut für Mittelstandsforschung (Hrsg.), Arbeitspapiere 13, Bonn 2006, S. 7.

203 Ebenda.

204 Frank Wießner, S. 4.

205 Hans J. Pongratz und Günther Voß, Erwerbstätige als „Arbeitskraftunternehmer“, Unternehmer ihrer eigenen Arbeitskraft?, Manuskript, München 2001, S. 1.

206 Ebenda, S. 2.

werden (damit) ... von den Arbeitenden selbst übernommen“<sup>207</sup>. Aus dem bisherigen, vielfach reaktiv agierenden Arbeitnehmer wird damit ein neuer, durch „aktive Selbststeuerung“ gekennzeichnete Typus von Arbeitskraft, für den Pongratz und Voß den Begriff des „Arbeitskraftunternehmers“<sup>208</sup> geprägt haben. Diesem werden idealtypisch die folgenden Merkmale zugeschrieben<sup>209</sup>:

- Selbstkontrolle (d.h. verstärkte selbstständige Planung, Steuerung und Überwachung der eigenen Tätigkeit),
- Selbst-Ökonomisierung (d.h. aktive und zunehmend zweckgerichtete Nutzung und Vermarktung der eigenen Tätigkeiten und Leistungen),
- Selbst-Rationalisierung (d.h. bewusste und erwerbsorientierte Durchorganisation von Alltag und Lebenszusammenhang und damit „Verbetrieblichung“ der Lebensführung).

Der Typus des Arbeitskraftunternehmers ist gegenwärtig „vor allem in der stark projektförmig organisierten Kommunikations- und Informationstechnologiebranche“ sowie im Mediensektor „mit diversen Mischformen von abhängiger und selbstständiger Beschäftigung“ und „in Bildungs- und Beratungsberufen“ zu finden<sup>210</sup>. Diese Entwicklung gilt aber auch für andere Bereiche wie beispielsweise „niedrig qualifizierte Dienstleistungsarbeit, wo sich Formen des Tagelöhnertums abzeichnen“<sup>211</sup>.

In welchem Umfang und mit welcher Intensität sich der Typus des Arbeitskraftunternehmers in der Arbeitswelt durchsetzen wird, ist gegenwärtig noch offen. Forciert und beschleunigt werden könnte diese Entwicklung jedoch dadurch, dass dieser Typus zunehmend „als normativer Leittypus für die Veränderung von Arbeits- und Erwerbsbedingungen wirksam wird. So werden Elemente des Arbeitskraftunternehmers auf breiter Ebene in Managementkonzepten als Zukunftsmodelle angepriesen“<sup>212</sup>.

## 2.5 Einkommenspolarisierung und Prekarisierung

Die Veränderungen von Wirtschaft und Arbeitsmarkt – vom Relevanzgewinn der Finanzmärkte und -investoren bis zur Erosion des Normalarbeitsverhältnisses – gehen mit einer zunehmenden Polarisierung von Einkommen und Vermögen einher. Während auf der einen Seite Exportquoten und Unternehmensgewinne wie Aktienkurse und Managergehälter auf immer neue Höhen steigen, haben viele

---

207 Ebenda, S. 3.

208 Ebenda.

209 Alle Angaben aus ebenda, S. 4 f.

210 Ebenda, S. 8 und Hans J. Pongratz, Arbeitskraftunternehmer als neuer Leittypus? Manuskript, München 2000, S. 3.

211 Ebenda, S. 8 und Hans J. Pongratz, Arbeitskraftunternehmer als neuer Leittypus? Manuskript, München 2000, S. 3.

212 Hans J. Pongratz und Günther Voß, S. 9.

abhängig Beschäftigte schon seit Jahren keine Lohnerhöhungen erhalten oder sogar Lohnkürzungen hinnehmen müssen. Oft verzichten Arbeitnehmer mehr oder weniger freiwillig auf einen Teil ihres Einkommens, um ihren Arbeitsplatz zu erhalten. „Der Lebensstandard der Arbeitnehmer hat sich von der Wirtschaftsentwicklung weitgehend abgekoppelt“<sup>213</sup>. Zwischen 1991 und 2005 ist der Anteil der Arbeitnehmerentgelte am Volkseinkommen von 71 Prozent auf 67 Prozent zurückgegangen<sup>214</sup>. Im gleichen Zeitraum stiegen private Gewinne und Vermögen sechsmal so schnell wie die Arbeitnehmerentgelte<sup>215</sup>, und die Gehälter der Vorstände der 30 größten deutschen Aktiengesellschaften haben sich in nur einem Jahrzehnt (bis 2007) verdreifacht<sup>216</sup>. Auch vom unerwartet kräftigen Aufschwung des Jahres 2006 haben vor allem Vermögensbesitzer und Unternehmer profitiert. Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes stiegen ihre Einkommen im Vergleich zum Vorjahr um 7,3 Prozent, die der abhängig Beschäftigten nur um 1,4 Prozent<sup>217</sup>.

Nach dem sozioökonomischen Panel (SOEP) des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung haben in den vergangenen Jahren aber auch die internen Differenzen sowohl bei den Beziehern höherer Löhne als auch bei denen geringerer Arbeitseinkommen deutlich zugenommen<sup>218</sup>. Zugenommen hat auch die Zahl der sogenannten Niedriglohnpfänger (mit einem Einkommen, das weniger als zwei Drittel des mittleren Verdienstes beträgt). Inzwischen werden 3,6 Millionen aller Vollzeitbeschäftigten zu dieser Beschäftigtengruppe gezählt<sup>219</sup>. „170 000 Menschen (arbeiten derzeit) in einem Vollzeitjob für weniger als 4,5 Euro; 600 000 für weniger als 6 Euro, 1,3 Millionen für weniger als den (diskutierten) Mindestlohn von 7,5 Euro“<sup>220</sup>. Zudem zahlen immer weniger Unternehmen Tariflöhne. „Einem Bericht des SPD-Gewerkschaftsrates zufolge sind im Westen Deutschlands nur noch 68 Prozent der Beschäftigten durch Tarifverträge erfasst, im Osten sind es lediglich 53 Prozent“<sup>221</sup>. 2006 haben bereits knapp eine halbe Million Vollzeitbeschäftigte ergänzende Sozialleistungen von Seiten der Bundesagentur für Arbeit erhalten, Anfang 2005 lag diese Zahl erst halb so hoch<sup>222</sup>.

Zu den Branchen, in denen am häufigsten Niedriglöhne gezahlt werden, zählen insbesondere das Hotel- und Gaststättengewerbe, die Bekleidungsindustrie, der

---

213 *Michael Sauga u.a.*, Die wahre Unterschicht, in: DER SPIEGEL 14/2007, S. 24.

214 *Statistisches Bundesamt*: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, zit. nach: ver.di (Hrsg.), Arm trotz Arbeit? Berlin 2006, S. 5.

215 *Roland Bunzen*, Arbeitnehmer büßen Kaufkraft ein, in: Frankfurter Rundschau vom 28.4.2007.

216 *Michael Sauga u.a.*, S. 25.

217 *Aufschwung nützt nur den Reichen*, in: Frankfurter Rundschau vom 23.2.2007.

218 Zit. nach *Roland Bunzen*, Lohnspreizung lohnt nicht, in: Frankfurter Rundschau vom 8.2.2007.

219 *Cerstin Gammel*, Das große Planen, in: DIE ZEIT vom 21.9.2006.

220 *Das sozioökonomische Panel des DIW, Berlin*, zitiert nach: Elisabeth Niejahr und Kolja Rudzio, Das Tabu der Minijobs in: DIE ZEIT vom 1.3.2007.

221 *Cerstin Gammel*.

222 *Markus Sievers*, Hungerlöhne nehmen zu, in: Frankfurter Rundschau vom 30.3.2007.

Einzelhandel und die Bauwirtschaft, das Friseurgewerbe, Wach- und Sicherheitsdienste sowie Privathaushalte<sup>223</sup>. Armutslöhne gibt es aber auch im öffentlichen Dienst. „Etwa 13 000 Beschäftigte beziehen dort zusätzlich zu ihrem Gehalt Leistungen aus der Grundsicherung“<sup>224</sup>.

Die Zunahme unsicherer, häufig auch schlecht entlohnter Arbeits- und Beschäftigungsverhältnisse wird in jüngerer Zeit unter Rückgriff auf französische Autoren wie Bourdieu und Castel mit dem Begriff der Prekarität umschrieben<sup>225</sup>. Nach Castel sind nachfordistische Arbeitsgesellschaften durch eine zunehmende Spaltung in drei „Zonen unterschiedlicher Sicherheitsniveaus“ gekennzeichnet. Danach expandiert unter der „Zone der Integration mit Normalarbeitsverhältnissen und halbwegs intakten sozialen Netzen ... eine ‚Zone der Prekarität‘, die sich sowohl durch unsichere Beschäftigung als auch erodierende soziale Netze auszeichnet“<sup>226</sup>. Als dritte und unterste gilt schließlich die „Zone der Entkoppelung“, in der sich Gruppen ohne reale Chance auf eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt befinden<sup>227</sup>. Dies sind die sogenannten Entbehrlichen, die vom regulären Arbeitsmarkt ausgeschlossen sind. Sie stellen nicht nur „eine ‚industrielle Reservearmee‘, sondern auch eine Armee von dauerhaft Überflüssigen (dar)“<sup>228</sup>.

Prekäre Beschäftigungsverhältnisse und die Zugehörigkeit zur „Zone der Prekarität“ bedeuten nicht nur berufliche Unsicherheit, ungünstige Arbeitsbedingungen und materiellen Mangel, sie kennzeichnen auch eine Lebenslage, die durch Anerkennungsdefizite, eine Schwächung der Zugehörigkeit zu sozialen Netzen und durch abnehmende Möglichkeiten einer längerfristigen Lebensplanung geprägt ist<sup>229</sup>.

## 2.6 Bilanz: „Klimawandel“ auf dem Arbeitsmarkt

Die tiefgreifende Transformation des Arbeitsmarktes betrifft nicht nur Arbeitsfelder und Formen der Arbeitsorganisation, sondern in starkem Maße auch die Beschäftigungsverhältnisse, die Arbeitskraftanforderungen wie auch die Funktion der Erwerbsarbeit. Deutlich wird dies insbesondere in folgenden Entwicklungen:

- der seit den 1980er-Jahren anhaltenden und als Reaktion auf Fordismuskrisis und Internationalisierung von Wirtschafts- und Arbeitsmärkten zu verstehenden Erosion des Normalarbeitsverhältnisses in Form der männlich dominierten Vollzeitwerbstätigkeit,

---

223 Reinhard Bispinck und Claus Schäfer, *Niedriglöhne? Mindestlöhne?*, Manuskript, WSI, Düsseldorf 2004, S. 7.

224 BA-Vorstand Heinrich Alt, zit. nach Markus Sievers, *Hungerlöhne nehmen zu*.

225 Klaus Dörre, *Prekarität*, in: Hans-Jürgen Urban (Hrsg.), S. 173.

226 Ebenda.

227 Ebenda.

228 Ulrich Beck, zit. nach Oskar Negt, *Die Armee der dauerhaft Überflüssigen*, in: *Frankfurter Rundschau* vom 19.11.2005.

229 Klaus Dörre, S. 174 und Klaus Dörre, *Prekäre Arbeit*, Vortragsmanuskript, Jena 2005, S. 12.

- der Infragestellung und/oder dem sukzessiven Abbau rechtlicher, dieses Arbeitsverhältnis sichernder Normen – wie Arbeitsschutz, Kündigungsschutz, Mitbestimmung, sozialversicherungsrechtliche Absicherung oder tarifrechtliche Regelungen – und der damit verbundenen tendenziellen Informalisierung von Arbeit,
- der zunehmenden Entkoppelung von betrieblichen Renditen und Arbeitsplatzentwicklung. Hieß es früher „die Gewinne von heute sind die Arbeitsplätze von morgen“<sup>230</sup>, gilt heute „die Gewinne von heute sind die Arbeitslosen von morgen“<sup>231</sup>,
- der Zunahme neuer, vielfach nur temporärer Beschäftigungsverhältnisse, die auf die aus unsicheren Marktverhältnissen und internationalem Wettbewerb resultierenden Flexibilisierungs- und Kosteneinsparungsinteressen der Unternehmen zurückgehen: von Teilzeit- über Leih- und Zeitarbeit bis zu Minijobs,
- der Einführung innovativer, mit Zielvereinbarungen und wertschöpfungsbezogenen Entlohnungssystemen operierender Unternehmens- und Managementstrategien. Direkte Kontrolle wird durch Selbstkontrolle und Selbststeuerung ersetzt. Ergebnis ist der individualisierte und für die marktförmige Organisation seines Lebens verantwortliche Arbeitskraftunternehmer,
- einer mit den neuen Beschäftigungsverhältnissen einhergehenden und durch Brüche, sich häufig ändernde Erwerbslagen wie auch die Diskontinuität von Projektarbeit gekennzeichneten Fragmentierung von Erwerbsbiographien. „Arbeitsmärkte sind gegenwärtig Hochgeschwindigkeitsarbeitsmärkte, auf denen die Beteiligten von Projekt zu Projekt wechseln“<sup>232</sup>,
- dem aus diesen Veränderungen resultierenden Rückgang der Bindungen eines zunehmend größeren Anteils der Erwerbstätigen an Arbeit, Arbeitsplatz und Arbeitsort und dem damit einhergehenden Verlust von sozialer Sicherung und Anerkennung,
- dem Verlust der sinn- und identitätsstiftenden Funktion des durch Kontinuität gekennzeichneten Normalarbeitsverhältnisses. Sinnhafte Erwerbsarbeit wird damit zum „auf Gelegenheitsarbeit verweisenden Job“<sup>233</sup>,
- dem damit verbundenen tiefgreifenden Bedeutungswandel von Erwerbsarbeit, die „in großen gesellschaftlichen Gruppen ... ihre Funktion als ‚Bindemittel‘ der Gesellschaft zu verlieren (beginnt)“<sup>234</sup>.

---

230 So der frühere Bundeskanzler Helmut Schmidt, zit. nach Interview mit Prof. Oskar Negt.

231 Ebenda.

232 Interview mit Prof. Dieter Läßle.

233 Oskar Negt, Bindungen, in: Frankfurter Rundschau vom 25.2.2005.

234 Klaus Dörre, Prekäre Arbeit, S. 12.

### 3. Demographischer Wandel

Seit der zweiten Hälfte des vorigen Jahrhunderts liegt die Bevölkerungsentwicklung der Triadestaaten deutlich unter der durchschnittlichen Wachstumsrate der Weltbevölkerung. Belief sich diese zwischen 1995 und 2000 für die gesamte Welt auf 1,5 Prozent pro Jahr, so lag sie im gleichen Zeitraum in Europa infolge sinkender Geburtenraten bei jährlich nur 0,08 Prozent<sup>235</sup>. Ein Geburtendefizit besteht auch in Deutschland, und zwar bereits seit den frühen 1970er-Jahren. Es wurde jedoch lange Zeit durch Zuwanderungen von Migranten und Aussiedlern vor allem in den 1980er- und 1990-Jahren mehr als ausgeglichen<sup>236</sup>. Zwischen 1990 und 2002 hat die Bevölkerung daher von 79,7 Millionen um 3,4 Prozent auf 82,5 Millionen zugenommen. Seither weist die Entwicklung eine leicht rückläufige Tendenz auf.

Die gegenwärtige, in einer Vielzahl einschlägiger Veranstaltungen und Untersuchungen zum Ausdruck kommende Relevanz des Themas „Bevölkerungsentwicklung und demographischer Wandel“ beruht auf mehreren Faktoren:

- teilweise drastischen, oft auch als Schrumpfung bezeichneten Bevölkerungsrückgängen vorwiegend in ostdeutschen Städten und Regionen,
- zum Teil bis ins Jahr 2050 reichenden Prognosen, die von insgesamt signifikanten Bevölkerungsrückgängen und veränderten Altersschichtungen ausgehen, sowie
- den daraus resultierenden Ein- und Umbrüchen bei der Nachfrage nach den Leistungen und Infrastruktureinrichtungen der öffentlichen, in der Regel der kommunalen Hand.

Darüber, dass in Deutschland die Bevölkerungszahlen in Zukunft rückläufig sein werden und dass diese Entwicklung mit einer veränderten Stärke der einzelnen Altersgruppen sowie einer zunehmenden Multiethnizität einhergehen wird, besteht – auch bei den Gesprächspartnern in dieser Untersuchung – weitgehende Übereinstimmung. Deutliche Unterschiede bestehen allerdings, wenn es um das Ausmaß des Bevölkerungsrückgangs und seine Ursachen und vor allem um die möglichen Folgen des demographischen Wandels – insbesondere für die Zukunft der sozialen Sicherungssysteme – geht.

Globalisierung und geopolitische Veränderungen sind für die Bevölkerungsentwicklung von mittel- wie unmittelbarer Bedeutung. Bei der natürlichen Bevölkerungsentwicklung werden sie – im Zuge der aktuellen Transformation von Wirtschaft und Arbeitsmarkt und deren Auswirkungen auf Lebensformen und Reproduktionsverhalten der Bevölkerung – mittelbar wirksam, bei den auf internationa-

---

235 *Herwig Birg*, Historische Entwicklung der Weltbevölkerung, in: Informationen zur politischen Bildung, Nr. 282, 2004, S. 6.

236 *Herwig Birg*, Ergebnisse international vergleichender Forschung, in: Informationen zur politischen Bildung, Nr. 282, S. 14.

len Entwicklungsunterschieden und geopolitischen Umbrüchen beruhenden Wanderungsbewegungen unmittelbar.

Demographische Entwicklung und Globalisierung sind immer miteinander ver­schränkt. In der einschlägigen Fachliteratur wird dieser Zusammenhang bisweilen negiert: Globalisierung und Demographie erscheinen dann als zwei voneinander unabhängige, für die weitere städtische Entwicklung relevante Einflussgrößen.

### 3.1 Rückläufige Geburtenzahlen

Gegenwärtig beläuft sich die Geburtenrate in Deutschland auf 1,4 Kinder je Frau. Sie liegt damit deutlich unter der für eine stabile Bevölkerungsentwicklung erforderlichen Reproduktionsrate von 2,1<sup>237</sup>. Deutschland nimmt damit im Vergleich mit anderen Nationalstaaten einen nachrangigen Platz ein: nicht allein auf globaler Ebene gegenüber afrikanischen Staaten wie Angola (6,35) und Togo (knapp 5,0), sondern auch im europäischen Kontext. Unter 17 westeuropäischen Ländern fällt Deutschland – vor Italien, Griechenland und Spanien – der viertletzte Platz zu<sup>238</sup>.

Der „tendenzielle Fall der Geburtenrate“<sup>239</sup> wird auf unterschiedliche Ursachen zurückgeführt:

- die veränderte gesellschaftliche Stellung der Frau, ein höheres Bildungsniveau und Selbstbewusstsein und damit „eventuell auch ein Stückchen Hedonismus“<sup>240</sup>. Einer Forsa-Umfrage aus dem Jahre 2004 zufolge war knapp die Hälfte der befragten Frauen (44 Prozent) „auch ohne Kinder mit (ihrem) Leben zufrieden“<sup>241</sup>. Und nach dem sozioökonomischen Panel des DIW besteht zwischen Bildungsabschluss und Gebärverhalten ein signifikanter Zusammenhang. Kinderlosigkeit ist am häufigsten bei Frauen mit (Fach-)Hochschulabschluss anzutreffen. Allerdings scheint die Kinderlosigkeit von Akademikerinnen vor allem im Hochschulbereich oft weniger mit Selbstverwirklichung und Hedonismus als mit kinderunfreundlichen Bedingungen und Anforderungen des deutschen Hochschulwesens zu tun zu haben<sup>242</sup>;
- die zunehmende Erwerbstätigkeit von Frauen sowie die nicht allein für Akademikerinnen geltenden Erschwernisse bezüglich der Vereinbarkeit von Beruf und Familie infolge unzureichender politischer Vorkehrungen. Dass Familie und Beruf kein unauflösbarer Gegensatz sind, sondern ihre Vereinbarkeit in

---

237 *Stephan Articus*, Demographie und Migration, Diskussionsgrundlage zum Forum A der 34. ordentlichen Hauptversammlung des Deutschen Städtetages in München, 23.5.2007, S. 2.

238 *Felix Berth*, Kontinent ohne Kinder, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 12/13.2.2005.

239 Interview mit Prof. Rudolf Hickel.

240 Interview mit Prof. Oskar Negt.

241 *Was gegen Kinder spricht, Ergebnisse einer Forsa-Befragung*, in: *Frankfurter Rundschau* vom 2.2.2005.

242 Siehe dazu *Martin Spiewak*, Dr. habil. Kinderlos, in: *DIE ZEIT* vom 6.4.2006.

starkem Maße auch von nationalstaatlichen Politiken abhängt, zeigt sich bei einem Vergleich mit den Geburtenraten anderer europäischer Länder mit einer überdurchschnittlich hohen Frauenerwerbstätigkeit wie Frankreich (1,89) oder Norwegen (1,75) und Dänemark (1,72)<sup>243</sup>. „Hier kann man“, so Hickel „von Frankreich lernen“. Ein weiterer Beleg ist der überaus geringe Anteil Kinderloser unter Akademikerinnen mit einem Hochschulabschluss aus der früheren DDR und damit einem Land mit gesicherten Arbeitsplatzverhältnissen und einem „extensiven Angebot an öffentlicher Kinderbetreuung“<sup>244</sup>;

- eine immer stärker werdende, aus der gegenwärtigen ökonomischen Umbruchsituation und der allgemeinen Arbeitsplatzunsicherheit erwachsende Verunsicherung. „Ein Kind erscheint vielen gegenwärtig als Existenzrisiko“<sup>245</sup>. Vier von zehn Befragten verzichteten nach der bereits erwähnten Forsa-Umfrage auf Kinder, „weil man heutzutage nicht mehr wissen kann, ob man seinen Arbeitsplatz behält und sich (weitere) Kinder leisten kann“<sup>246</sup>.

Der Zusammenhang von Kinderhäufigkeit und Arbeitsplatzbedingungen wird insbesondere auf kleinräumiger Ebene deutlich. So verzeichnen beispielsweise die Berliner Stadtteile Prenzlauer Berg und Friedrichshain – mit hohen Anteilen junger Mittelschichtbewohner – in jüngster Zeit wieder steigende Geburtenzahlen. „Es handelt sich dabei um eine Schicht, die früher die Stadt verlassen hat. Heute wollen jedoch beide Partner auf dem Arbeitsmarkt Fuß fassen. Dafür muss man in der Szene unterwegs sein“<sup>247</sup>. Auch eine Gegenüberstellung der durchschnittlichen Kinderzahlen pro Frau<sup>248</sup> aus allen Landkreisen und kreisfreien Städten zeigt, dass

- die niedrigsten Kinderzahlen vor allem in den wirtschaftsschwachen Regionen Ostdeutschlands zu finden sind,
- die wirtschaftsstarken Bundesländer Bayern und Baden-Württemberg hingegen über hohe durchschnittliche Kinderzahlen verfügen,
- die höchsten Kinderzahlen niedersächsische Landkreise wie Cloppenburg und Vechta aufweisen. „Die einstmals arme, landwirtschaftlich geprägte Region ... ist dank einer starken mittelständischen Industrie auch ökonomisch zu einer Vorzeigeregion mit besten Arbeitsmarktdaten geworden“<sup>249</sup>,
- auch prosperierende Kernstädte wie München, Frankfurt und Hamburg durch niedrige Kinderzahlen gekennzeichnet sind, diese jedoch in der Regel durch höhere Zahlen in den suburbanen Räumen dieser Städte ausgeglichen werden.

---

243 Felix Berth.

244 Christian Schmitt und Gert C. Wagner, Kinderlosigkeit von Akademikerinnen überbewertet, in: DIW-Wochenbericht 21/2006, S. 316.

245 Interview mit Prof. Joachim Hirsch.

246 Was gegen Kinder spricht, Ergebnisse einer Forsa-Befragung.

247 Interview mit Prof. Hartmut Häußermann.

248 Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, S. 6.

249 Ebenda.

## 3.2 Pluralisierung der Lebensformen

Zeitgleich mit niedrigen Geburtenzahlen kommt es vor allem in größeren Städten zu einer zunehmenden Pluralisierung der Lebensformen. Während die traditionelle, vom Arbeitseinkommen des Vaters abhängige Familie mit Kindern an Relevanz verliert, gewinnen neue Formen der Lebensgestaltung an Gewicht. Bereits 2003 lag der Anteil der verheirateten Paare ohne Kinder mit vielfach zwei Einkommensbeziehern (sogenannte DINKs: Double Income, No Kids) mit 29,3 Prozent über dem der traditionellen Familien mit 28,1 Prozent<sup>250</sup>. Einen signifikanten Anstieg haben auch unverheiratete Paare (mit und ohne Kinder) sowie Alleinerziehende erfahren. Die deutlichste Zunahme unter den veränderten Lebensformen verzeichneten allerdings – vor allem in den Kernen der Großstädte – Alleinlebende (d.h. Single-Haushalte). In Frankfurt beispielsweise belief sich der Anteil der Single-Haushalte bereits Anfang 2005 auf 51,2 Prozent<sup>251</sup>.

Als Hauptursachen dieser Entwicklung werden neben den bereits im Kontext niedriger Geburtenraten aufgeführten Gründen genannt:

- eine zunehmende, den gegenwärtigen Bedingungen des Arbeitsmarktes (von Selbstökonomisierung und Selbstausbeutung bis zu immer stärkerer Arbeitszeitflexibilisierung) geschuldete Vereinzelung. „Jeder vierte Mann im Alter zwischen 20 - 40 Jahren wohnt (2003) allein“<sup>252</sup>,
- die steigende und gleichfalls arbeitsmarktbedingte großräumige Mobilität vieler Arbeitnehmer,
- deutlich steigende Scheidungsraten, die sich seit den 1970er-Jahren nahezu verdreifacht haben und 2003 43 Prozent aller Ehen betrafen<sup>253</sup>, sowie nicht zuletzt
- ein hoher Anteil allein lebender älterer Personen über 65 Jahre.

## 3.3 Aktueller Bevölkerungsstand

Trotz einer in den 1990er-Jahren insgesamt stabilen Bevölkerungsentwicklung auf nationaler Ebene ist es im Zuge von ökonomischem Strukturwandel, Arbeitsplatzabbau und groß- wie auch kleinräumigen Wanderungsbewegungen in vielen deutschen Städten und Regionen zu einem deutlichen Rückgang der Bewohnerzahlen gekommen. Dabei überlagerten sich vor allem in ostdeutschen Städten rückläufige Geburtenraten – die nach dem politischen und ökonomischen Struk-

---

250 Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), Die soziale Situation in Deutschland, Zahlen und Fakten, Lebensformen, Familie und Familienpolitik, Bonn 2006, S. 15.

251 Immer mehr Single-Haushalte auf dem Land, in: Frankfurter Rundschau vom 14.1.2005.

252 Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), Die soziale Situation in Deutschland, Zahlen und Fakten, Lebensformen, Familie und Familienpolitik, Bonn 2006, S. 38.

253 Ebenda, Einführung, o.S.

turbruch in den frühen 1990er-Jahren auf durchschnittlich 0,77 pro Frau zurückgegangen waren – mit hohen, auf die De-Ökonomisierung ganzer Landstriche zurückgehenden Wanderungsverlusten. So haben zwischen 1990 und 2003 340 000 vor allem 20- bis 30-Jährige Mecklenburg-Vorpommern verlassen. Aus Sachsen sind allein 210 000 Frauen und aus Sachsen-Anhalt beinahe 55 Prozent der 15- bis 30-Jährigen weggezogen<sup>254</sup>.

Unter den größeren Städten haben zwischen 1992 und 2000 nur wenige – wie z.B. Trier (plus 3,6 Prozent) und Bonn (plus 2,4 Prozent) im Westen oder Oldenburg (plus 5,5 Prozent) und Hamburg (plus 1,6 Prozent) im Norden<sup>255</sup> – einen Bevölkerungszuwachs aufzuweisen gehabt. Wesentlich einschneidender waren hingegen die in der Mehrzahl der Städte zu verzeichnenden Bevölkerungsverluste. Die Spitzenwerte lagen in ostdeutschen Städten wie Hoyerswerda (minus 32 Prozent zwischen 1990 und 2002)<sup>256</sup> und Schwerin und Halle (beide mit etwa minus 18 Prozent zwischen 1992 und 2000). Im Westen verzeichneten in den 1990er-Jahren vor allem Städte mit starken Arbeitsplatzrückgängen im sekundären Sektor hohe Bevölkerungsverluste. Dazu zählten zum einen Städte des Ruhrgebiets wie Gelsenkirchen (mit minus 5,9 Prozent) oder Essen (mit minus 5,3 Prozent); dazu zählten aber auch Städte wie Frankfurt am Main (minus 3,3 Prozent), Stuttgart (minus 4,3 Prozent) oder München (minus 3,7 Prozent)<sup>257</sup>, die neben dem Abbau vieler Industriearbeitsplätze auch hohe innerregionale Wanderungsverluste zu verzeichnen hatten.

Deutlich positiver fiel die Bevölkerungsentwicklung in den ersten Jahren des neuen Jahrtausends aus. Zwischen 2000 und 2004 nahmen die Bevölkerungszahlen in allen größeren Städten Süddeutschlands (mit dem Spitzenreiter Freiburg: plus 7,5 Prozent) und den meisten Kommunen in Norddeutschland zu. In den westdeutschen Städten oszillierte die Entwicklung zwischen Aachen (plus 5,9 Prozent) und der vom wirtschaftlichen Strukturwandel besonders schwer betroffenen Stadt Gelsenkirchen, die mit minus 2,9 Prozent auch in diesem Zeitraum einen weiteren Bevölkerungsrückgang zu verzeichnen hatte. Aber auch in Ostdeutschland zeichnete sich eine – wenn auch deutlich abgeschwächte – Trendwende ab: Mit Bevölkerungsrückgängen in weiterhin unter De-Ökonomisierung leidenden Städten wie Schwerin und Halle (jeweils etwa minus 4 Prozent) und einem Bevölkerungswachstum, das bis zu plus 12,7 Prozent in der von seiner Nähe zu Berlin profitierenden brandenburgischen Landeshauptstadt Potsdam reichte<sup>258</sup>.

---

254 *Katrin Sachse*, Sag mir, wo die Kinder sind, in: FOCUS 9/2005.

255 Alle Angaben aus: *Stadt Braunschweig, Referat Stadtentwicklung und Statistik*, Demographischer und struktureller Wandel deutscher Großstädte 1992-2000-2004-2020, Braunschweig 2006, Abb.1.

256 Angabe aus: *Jürgen Derbitz*, Gutachten, Demographische Entwicklung im Freistaat Sachsen, BiB/Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (Hrsg.), Wiesbaden o.J. V.11.

257 Alle Angaben aus: *Stadt Braunschweig*, Abb. 1.

258 Alle Angaben aus: *Stadt Braunschweig*, Abb. 2.

Auf eine stabile bis positive Bevölkerungsentwicklung wurde auch – mit Ausnahme von Wuppertal – in allen Städten der vorliegenden Untersuchung hingewiesen. Zurückgeführt wurde dies auf

- Wanderungsgewinne aus dem näheren Umland: wie im Falle der durch nachholende Industrialisierung gekennzeichneten Stadt Regensburg, die „als Solitärstadt mit ländlichem Umland ... erhebliche Zuzüge vor allem jüngerer Personen aus der Region Ostbayern“<sup>259</sup> zu verzeichnen hat, oder auch in Dresden. „Wir ziehen gnadenlos die Region leer“<sup>260</sup>,
- einen positiven Fernwanderungssaldo. Im Vergleich mit anderen deutschen Großstädten wie Berlin, München, Frankfurt und Stuttgart wies Hamburg in den Jahren 2000 bis 2004 stets den größten nationalen Wanderungssaldo auf<sup>261</sup>. „Zuzügler kommen aus ganz Deutschland, aber auch jeder Bürgerkrieg führt dazu, dass wir von den Auswirkungen etwas abbekommen“<sup>262</sup>,
- auf internationale Fernwanderungsgewinne; darauf wird in Städten wie München (mit Migranten vorwiegend aus dem südosteuropäischen Raum) oder auch Dresden (mit Zuzügen ausländischer Fachkräfte für High-Tech-Unternehmen) hingewiesen,
- steigende Studentenzahlen wie beispielsweise in Köln. „Die Stadt ist bei jungen Leuten sehr populär. Und Köln schafft es, die Leute – beispielsweise über Arbeitsplätze im Versicherungsbereich oder in großen internationalen Kanzleien – in der Stadt zu halten. Die Kölner Bevölkerungsprognose geht davon aus, dass die Einwohnerzahlen der Stadt bis 2017 weiter ansteigen, dann jedoch bis 2025 wieder auf das heutige Niveau zurückgehen werden“<sup>263</sup>.

### 3.4 Bevölkerungsprognosen

In jüngerer Zeit ist eine Reihe von Bevölkerungsprognosen erstellt worden<sup>264</sup>. Eine besondere Rolle in der öffentlichen Debatte hat die bis in die Mitte des gegenwärtigen Jahrhunderts reichende „10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung“ des Statistischen Bundesamtes gespielt, in der mehrere, auf unterschiedli-

---

259 Interview mit dem Referenten für Wirtschaft und Finanzen der Stadt Regensburg, Dieter Damingger, und dem Leiter des Amtes für Stadtentwicklung, Anton Sedlmeier, am 28.4.2006 in Regensburg.

260 Interview mit dem Beigeordneten für Wirtschaft der Stadt Dresden, Dirk Hilbert, am 16.06.2006.

261 *Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (Hrsg.)*, Monitor Wachsende Stadt, Bericht 2005, S. 19.

262 Interview mit dem früheren Finanzsenator der Freien und Hansestadt Hamburg, Wolfgang Peiner.

263 Interview mit dem Dezernenten für Stadtplanung der Stadt Köln, Bernd Streitberger, am 19.7.2006 in Köln.

264 Für viele: *Rainer Klingholz*, Aufbruch in ein anderes Land, in: GEO 5/2004, S. 89 ff.; *Deutscher Städtetag (Hrsg.)*, Demographischer Wandel, Arbeitspapier, Köln und Berlin 2006; *Stadt Braunschweig, Referat Stadtentwicklung und Statistik (Hrsg.)*; *Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (Hrsg.)*, Die demographische Lage der Nation, Kurzfassung, Berlin 2006.

chen Annahmen in Bezug auf Wanderungsgewinne und Lebenserwartung basierende Varianten zur Entwicklung der „Bevölkerung Deutschlands bis 2050“<sup>265</sup> vorgelegt wurden. Nach der am häufigsten zitierten mittleren Variante mit mittlerer Wanderungsannahme (jährlicher Saldo von mindestens 200 000) und mittlerer Lebenserwartungsannahme (durchschnittliche Lebenserwartung 2050 von 81 bzw. 87 Jahren) wird Deutschland 2050 über etwas mehr als 75 Mio. Einwohner verfügen. Im Falle geringerer Zuwanderung und gleichzeitig höherer Lebenserwartung könnte diese Zahl auch unter 70 Mio. liegen<sup>266</sup>. Gleichzeitig wird eine Verschiebung des Altersaufbaus in Richtung deutlich höherer Anteile älterer Personen (über 60 Jahre) erwartet. Die einzelnen Teilräume Deutschlands werden von diesen Entwicklungen in sehr unterschiedlichem Maße betroffen sein.

Die Validität dieser auf nahezu 50 Jahre angelegten Prognosen und vor allem der aus ihnen abgeleiteten Folgerungen für die Entwicklung der sozialen Sicherungssysteme wird unterschiedlich bewertet. Während für die einen „50-Jahres-Prognosen moderne Kaffeesatzleserei“<sup>267</sup> sind, da sie von konstanten Verhältnissen und damit davon ausgehen, dass Strukturbrüche ausbleiben und zudem „die Geschichte der Demographie ... als Geschichte des Versagens und der Irrtümer“<sup>268</sup> gilt, sind anderen zufolge die in diesen Prognosen abgebildeten „langfristigen Trends ... ziemlich sicher“<sup>269</sup>.

Das breite Interesse, auf das diese Prognosen ungeachtet aller Kontroversen stießen, hatte allerdings oft weniger mit ihren Aussagen als mit der Darstellung und Interpretation dieser Aussagen in der Presse zu tun. Deutschland hat danach „die weltweit niedrigste Geburtenrate“, „das Volk schrumpft“, „der demographische Niedergang bremst das künftige Wirtschaftswachstum“ und „Deutschland entwickelt sich zur ‚Altenrepublik‘“, zu einem „Land ohne Kinder – Land ohne Zukunft?“. Die diese Diskussionsbeiträge kennzeichnende „demagogische Komponente“<sup>270</sup> scheint Teil einer gezielten Strategie zu sein. Demographische Entwicklung und insbesondere die Zunahme älterer Bevölkerungsteile werden „bewusst dramatisiert und instrumentalisiert“<sup>271</sup> mit dem Ziel, künftige Rentenbezieher im Sinne der privaten Versicherungswirtschaft und ihrer einschlägigen Interessen zu verunsichern<sup>272</sup>.

---

265 Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Bevölkerung Deutschlands bis 2050, 10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden 2003.

266 Ebenda, S. 26.

267 Gerd Bosbach, Die modernen Kaffeesatzleser, in: Frankfurter Rundschau vom 23.2.2004.

268 Udo P. Perina, Falsche Propheten, in: DIE ZEIT vom 16.5.2007.

269 Herwig Birg, Gespräch über die Gefahren des demographischen Wandels, in: Frankfurter Rundschau vom 26.5.2006.

270 Interview mit dem ver.di-Vorstand Frank Bsirske am 3.5.2006 in Berlin.

271 Interview mit Prof. Christoph Butterwege am 27.4.2006 in Köln.

272 Interview mit Prof. Christoph Scherrer am 23.3.2006 in Kassel, sowie Herbert Walter, Vorstandssprecher der Dresdner Bank, im Gespräch über alternde Bevölkerung, private Vorsorge und Rentenarmut, in: DIE ZEIT vom 18.11.2004.

Die von kommunaler Seite vorgelegten Bevölkerungsprognosen umfassen in der Regel wesentlich kürzere Zeiträume: wie z.B. die „Bevölkerungsprognose für Berlin 2002 bis 2020“, das bis 2015 reichende Hannoveraner Konzept „Hannover plus 10, 2005 bis 2015“ oder die von der Stadt Braunschweig vorgelegte und von Vertretern mehrerer Großstädte erarbeitete „Bevölkerungsprognose 2004 bis 2020“. Nach dieser, auf einer Erhebung unter 59 Mitgliedsstädten des Deutschen Städtetages basierenden Prognose erwarten von den 48 Städten, die über Bevölkerungsdaten bis 2020 verfügen, 18 Städte (37,5 Prozent) mittelfristig leichte bis starke Einwohnerzuwächse<sup>273</sup>. Die Hälfte dieser Städte liegt in den wirtschafts-starken Bundesländern Bayern und Baden-Württemberg. Zwei Drittel der deutschen Großstädte müssen jedoch bis zum Jahr 2020 mit spürbaren Einwohner-rückgängen rechnen. Diese Entwicklung wird in besonderem Maße ostdeutsche und altindustrialisierte westdeutsche Städte und damit vor allem Kommunen betreffen, die bereits in den 1990er-Jahren deutliche Bevölkerungsverluste zu verzeichnen hatten.

Bevölkerungszahl und Bevölkerungsstruktur werden auch in Zukunft von zwei Faktoren bestimmt sein: der natürlichen Bevölkerungsentwicklung und den damit verbundenen Veränderungen in der Altersschichtung sowie transnationalen, in-nerdeutsche Bevölkerungsrückgänge zum Teil kompensierenden Wanderungsbe-wegungen.

### 3.5 Künftige Altersschichtung

Deutliche Veränderungen werden auch – den Annahmen des Statistischen Bun-desamtes entsprechend – für die Altersschichtung der Bevölkerung erwartet: mit zunehmenden Anteilen älterer Personen (über 65) und gleichzeitigen Rückgängen bei Kindern und Jugendlichen. Diese Entwicklung ist allerdings nicht allein ein deutsches Phänomen. Der Anteil der über 60-Jährigen, der sich gegenwärtig weltweit auf etwa zehn Prozent beläuft, soll sich Schätzungen zufolge bis 2050 auf 21 Prozent mehr als verdoppeln. Für Europa wird dabei im Durchschnitt eine Verschiebung von derzeit 20 Prozent auf 35 Prozent erwartet, aber auch für na-hezu alle anderen Erdteile wird eine Erhöhung der Altenanteile auf etwa ein Vier-tel der jeweiligen Bevölkerungszahl prognostiziert. Einzige Ausnahme ist Afrika: 2050 sollen dort erst zehn Prozent der Bevölkerung älter als 60 Jahre sein<sup>274</sup>.

Nach den Ergebnissen der Städtetags-Umfrage wird es vor allem im Hinblick auf die Entwicklung der Null- bis unter 16-Jährigen bis 2020 einen deutlichen Ost-West-Gegensatz geben. Während die meisten ostdeutschen Städte für diese Al-tersgruppe einen durchschnittlichen Zuwachs von sechs Prozent erwarten (der in einzelnen Städten wie Leipzig und Potsdam über 25 Prozent liegen soll), gehen nahezu alle Städte in den alten Bundesländern von einem deutlichen Rückgang

---

273 *Stadt Braunschweig, Referat Stadtentwicklung und Statistik (Hrsg.), S. 5.*

274 Alle Angaben aus: *Die Welt wird älter*, in: Frankfurter Rundschau vom 1.8.2006.

dieser Altersgruppe aus (in den Städten des Westens beläuft sich dieser auf durchschnittlich 15 Prozent)<sup>275</sup>. „Lediglich Osnabrück, Oldenburg und München rechnen als einzige Städte der alten Bundesländer bis 2020 bei der Zahl der Kinder und Jugendlichen noch mit einer Zunahme von ca. einem Prozent“<sup>276</sup>. Deutlich spürbare Rückgänge bei den Kinder-, Jugendlichen- und Schülerzahlen werden vor allem nach 2015 erwartet. „Mit dem demographischen Wandel werden auch sinkende Studentenzahlen verbunden sein“<sup>277</sup>. In Jena wird mit einem deutlichen Rückgang der Studenten bereits ab 2008 gerechnet<sup>278</sup>.

Für die Zahlen der über 65-Jährigen und Älteren werden fast überall mehr oder weniger deutliche Zunahmen prognostiziert. Am geringsten sind diese in den Städten des Westens; einige erwarten sogar Rückgänge. Ein signifikanter Anstieg wird allerdings – und dies fast ausnahmslos – für die Altersgruppe der 75-Jährigen und Älteren vorhergesagt. Am stärksten wird dieser in ostdeutschen Städten und damit in Städten spürbar werden, die in den vergangenen 15 Jahren hohe Arbeitsplatzverluste und eine starke Abwanderung erfahren haben<sup>279</sup>.

Die relative Zunahme älterer Bevölkerungsgruppen löst deutlich unterschiedliche Reaktionen aus. Für die einen sind Alte bloße Kostenfaktoren, „die auf Kosten der Jungen abkassieren“<sup>280</sup>, wobei – so die vorherrschende Meinung – infolge der prognostizierten Bevölkerungsentwicklung und des deutschen Rentensystems immer weniger Junge immer mehr Alte werden „schultern“ müssen. Zu dieser Sichtweise passt auch die aktuelle Beschäftigungspolitik vieler Unternehmen. Es werden ständig „Maßnahmen getroffen, die darauf abzielen, Beschäftigte, die älter als 35 sind, zu entlassen. ... Alter und großes Erfahrungswissen werden permanent vernichtet“<sup>281</sup>.

Andere weisen darauf hin, dass

- die Entwicklung des sogenannten Altenquotienten (d.h. der Anzahl von Personen im Rentenalter bezogen auf 100 Erwerbstätige) kein unvermeidliches Schicksal, sondern eine vom jeweiligen Rentenzugangsalter abhängige Größe ist,
- für die Funktionsfähigkeit des geltenden Rentensystems die Entwicklung der Beschäftigungsverhältnisse (d.h. der Anteil der sozialversicherungspflichtig Vollzeitbeschäftigten) von maßgeblicher Bedeutung ist,

---

275 *Stadt Braunschweig (Hrsg.)*, Abb. 4.

276 Ebenda.

277 Interview mit der Kanzlerin der Universität Münster, Prof. Bettina Böhm, in Münster am 15.2.2006.

278 Interview mit dem früheren Oberbürgermeister der Stadt Jena, Peter Röhlinger.

279 *Stadt Braunschweig (Hrsg.)*, S. 9.

280 *Bernd W. Klöckner*, zit. nach Christoph Butterwegge, Demographie als Demagogie, in *Frankfurter Rundschau* vom 4.5.2005.

281 Interview mit Prof. Joachim Hirsch.

- eine aussagekräftige Größe über die von den Erwerbstätigen in Zukunft zu versorgenden Personen allein der sogenannte Gesamtquotient, d.h. die Summe aus Alten- und Jugendquotient darstellt. Und dieser soll nach den Prognosen des Statistischen Bundesamtes bis 2050 nur mäßig ansteigen (um zwölf Prozent) gegenüber 1970)<sup>282</sup>,
- die behauptete Rentenproblematik unter Berücksichtigung des wirtschaftlichen Produktivitätszuwachses deutlich an Dramatik verliert. Nach Prognosen der Rürup-Kommission wird sich dieser bis 2050 jährlich auf 1,8 Prozent belaufen und damit zu einer Produktivitätssteigerung von insgesamt etwa 75 Prozent führen<sup>283</sup>. „Vor mehr als hundert Jahren kamen auf eine Person über 65 Jahre rund 12 Erwerbstätige, im Jahr 2000 waren es noch vier“<sup>284</sup>,
- die aktuelle Altdiskussion schließlich in hohem Maße „defätistisches Krisen-gerede“ sei. „Ganz viele werden alt gemacht, obgleich sie nicht alt sind“<sup>285</sup>.

Nicht alle Alten sind zudem arm. Im Gegenteil: viele sind ökonomisch gut abgesichert. Die sogenannten Neuen Alten, d.h. die Altersgruppe der über 65-Jährigen, vielfach mobil, qualifiziert und mit besonderen Anspruchsniveaus, werden daher nicht allein vom Einzelhandel als nicht zu unterschätzender Wirtschaftsfaktor eingestuft. „Ältere Menschen werden als Konsumentengruppe eine zunehmend größere Rolle spielen. Wirtschaftliche Gewinner können dabei Bereiche wie Tourismus, Gesundheit und Wellness sowie der Kulturbereich sein“<sup>286</sup>. Eine von dem Beratungsunternehmen Roland Berger Mitte Juli 2007 vorgelegte Studie „Wirtschaftsmotor Alter“ weist die über 50-Jährigen bereits als „Wachstumszielgruppe“ der Zukunft aus<sup>287</sup>.

### 3.6 Migration und Internationalisierung der Bevölkerung

Wie schon in früheren Jahren spielt für die quantitative Bevölkerungsentwicklung, aber auch für die künftige Altersstruktur der Fernwanderungssaldo eine maßgebliche Rolle. Dieser hängt von mehreren, in direktem wie indirektem Zusammenhang mit dem aktuellen Prozess der Globalisierung stehenden Faktoren ab: dem „Migrationspotenzial infolge politischer, wirtschaftlicher, demographischer oder auch ökologischer Entwicklungen in den Herkunftsländern ...“, der Migrationspoli-

---

282 Zit. nach Gert Bosbach.

283 Interview mit dem ver.di-Vorstand Frank Bsirske.

284 *Elisabeth Niejahr*.

285 Interview mit Prof. Dieter Läßle.

286 *Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.), Öffentliche Daseinsvorsorge und Demographischer Wandel, Berlin/Bonn 2005, S. 11.*

287 Zit. nach *Michael Bergius*, Kunden, die man nicht beim Namen nennen darf, in: Frankfurter Rundschau vom 18.7.2007.

tik in Deutschland, der Situation auf dem deutschen Arbeitsmarkt sowie von der wirtschaftlichen und sozialen Attraktivität Deutschlands als Zielland“<sup>288</sup>.

„Internationale Migration ist ein fester Bestandteil der Globalisierung“<sup>289</sup>. Ökonomische Liberalisierung, der Wettbewerb multinationaler Konzerne sowie politisch initiierte Strukturanpassungen setzen in vielen Staaten des Südens „tiefgreifende soziale Transformationsprozesse in Gang, ... die oft zur Migration führen“<sup>290</sup>. Weltweit ist die Zahl der Migranten von knapp 76 Millionen im Jahre 1960 auf etwa 190 Millionen im Jahre 2005 gestiegen. „Der stärkste Anstieg ist seit der sich beschleunigenden Globalisierung seit den 1980er-Jahren zu beobachten“<sup>291</sup>. Eine besondere Rolle spielt dabei – wie eine Differenzierung nach Herkunfts- und Zielgebieten zeigt – die Süd-Nord-Migration. Überwiegend handelt es sich hier um Menschen auf der Suche nach Arbeitsplätzen. Zwischen 1970 und 2000 hat sich die Zahl der Migranten aus Staaten des Südens in nördliche Industrieländer nahezu verdreifacht (von 38,3 Millionen auf 110,3 Millionen)<sup>292</sup>.

„Ein Hauptwesenszug der Globalisierung ist der länderübergreifende, umfangreiche Austausch – insbesondere im Finanz- und Außenhandelsbereich –, aber die Meinungen divergieren, wenn es um den Austausch von Menschen geht“<sup>293</sup>. Institutionen zur globalen Steuerung wie Weltbank, internationaler Währungsfonds (IWF) und Welthandelsorganisation (WTO) in den Bereichen Wirtschaft und Handel gibt es für die Migration nicht. „Das Thema Migration (scheint) ein Bereich nationaler Souveränität geblieben zu sein“<sup>294</sup>. Eine restriktive nationalstaatliche Immigrationspolitik kann allerdings unter den Bedingungen des gegenwärtigen Globalisierungsprozesses offenbar nur wenig ausrichten. So ist beispielsweise „in den USA ... die Zahl mexikanischer Arbeitskräfte seit der Aufrüstung der Grenze zu Mexiko in den 1980er-Jahren immens angestiegen“<sup>295</sup>.

Fast zwei Drittel der weltweiten Migranten hielten sich im Jahre 2000 in den Industrieländern auf. Ihr Anteil an der dortigen Gesamtbevölkerung lag damit bei 8,7 Prozent<sup>296</sup>. Der deutsche Durchschnittswert, der sich zwischen 1991 und 2004 von 7,6 Prozent auf 8,8 Prozent<sup>297</sup> erhöht hatte, beläuft sich gegenwärtig nach einer Bereinigung des Ausländerzentralregisters (RAZ) im Jahre 2004 auf etwa 8,1 Prozent. Unter Einbeziehung von Aussiedlern und inzwischen eingebür-

---

288 Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Bevölkerung Deutschlands bis 2050, S. 20.

289 Stephen Castles, Globalisierung und Migration, in: der städtetag 3/2007, S. 13.

290 Ebenda.

291 Ebenda.

292 Ebenda.

293 Ebenda.

294 Ebenda, S. 14.

295 Heide Gerstenberger, Migration, in: Wissenschaftlicher Beirat von attac, S. 115.

296 Stephen Castles, S. 13.

297 Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Datenreport 2006, S. 41.

gerten Ausländern leben in Deutschland (bereits) 13 Millionen Menschen mit Migrationshintergrund (dies sind 16 Prozent der Gesamtbevölkerung)<sup>298</sup>.

Migranten werden in Deutschland auch in Zukunft eine maßgebliche Rolle spielen. Um die aktuelle Bevölkerungszahl von 82 Millionen bis ins Jahr 2050 beizubehalten, wäre nach den Prognosen des Statistischen Bundesamtes ein jährlicher Wanderungssaldo von mindestens 300 000 Personen erforderlich. Würde dieser nur 200 000 Personen pro Jahr betragen, ginge die Bevölkerungszahl – wie bereits erwähnt – auf 75 Millionen zurück<sup>299</sup>.

Migranten sind keine stabile Bevölkerungsgruppe. „Zwischen 1960 und 2004 sind insgesamt 27,9 Millionen ausländische Staatsangehörige in das frühere Bundesgebiet bzw. nach Deutschland zugezogen, während 20,5 Millionen es wieder verlassen haben“<sup>300</sup>. Der Anteil der dauerhaft in Deutschland lebenden Ausländerinnen und Ausländer nimmt allerdings zu. Mehr als 41 Prozent lebten Ende 2005 „seit zehn und mehr Jahren hier, knapp 21 Prozent sogar länger als 30 Jahre“<sup>301</sup>.

Zwischen den Wanderungsbewegungen ausländischer Staatsangehöriger und der Immigrationspolitik der Bundesregierung besteht ein enger Zusammenhang. Die gezielte Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte nach dem Bau der Berliner Mauer im August 1961, der Anwerbestopp nach 1974 sowie Maßnahmen zur Familienzusammenführung Anfang der 1980er-Jahre, aber auch das befristet bis 1985 geltende Rückkehrhilfegesetz gingen mit deutlichen Diskontinuitäten bei der Entwicklung der ausländischen Bevölkerung in Deutschland einher.

Zwischen 1996 und 2003 und damit in einem Zeitraum mit einer relativ stabilen Ausländerquote hat sich allerdings die Zusammensetzung der Migranten nach Nationalitäten deutlich verändert. Während die Zahl der Migranten aus Ländern wie Spanien (minus 4,9 Prozent), der Türkei (minus 8,6 Prozent) oder dem ehemaligen Jugoslawien (minus 22,1 Prozent) deutlich zurückging, schlugen sich die politischen Veränderungen in Osteuropa (ehemalige Sowjetunion), China und Irak in mehr als 100-prozentigen Anstiegen der jeweiligen Migrantenanteile nieder<sup>302</sup>.

Ungeachtet dieser Verschiebungen stellten Türken mit 25,6 Prozent und knapp 1,8 Millionen Personen (2003) den höchsten Ausländeranteil, Bewohner aus dem ehemaligen Jugoslawien mit 14,4 Prozent den zweithöchsten. Überdurchschnittlich hoch ist auch der Anteil von Migranten aus asiatischen Ländern, der bei 12,4 Prozent<sup>303</sup> liegt.

---

298 *Deutscher Städtetag (Hrsg.)*, Diskussionsgrundlage zum FORUM D: „Integration trotz Segregation“ der 34. ordentlichen Hauptversammlung des Deutschen Städtetages am 23.5.2007 in München, S. 2.

299 *Statistisches Bundesamt*, Bevölkerung Deutschlands bis 2050, S. 26.

300 *Statistisches Bundesamt (Hrsg.)*, Datenreport 2006, S. 24 f.

301 *Harenberg Aktuell 2007*, S. 130.

302 *Franz-Josef Kemper*, Ethnisch-kulturelle Identität in Deutschland, in: *Geographische Rundschau* 2/2007, S. 35.

303 Alle Angaben aus ebenda.

### 3.6.1 Altersschichtung und Ausbildung

In Bezug auf die Altersschichtung unterscheiden sich Migranten deutlich von der deutschen Bevölkerung. Die Anteile der Kinder und Jugendlichen mit Migrationshintergrund sind hoch. Fast ein Drittel dieser Altersgruppe kommt in Deutschland gegenwärtig aus Migrantenfamilien<sup>304</sup>. Im Hinblick auf Ausbildung und Arbeitsmarkt weisen diese im Vergleich mit gleichaltrigen Deutschen jedoch vielfach gravierende Unterschiede auf, die unter den aktuellen Bedingungen von Wirtschaft und Arbeitsmarkt (wie z.B. kontinuierlicher Rückgang von Arbeitsplätzen mit niedrigen Qualitätsanforderungen) eindeutig von Nachteil sind:

- 16 Prozent der Migrantenkinder besuchen keinen Kindergarten. Bei den gleichaltrigen Deutschen sind es nur elf Prozent<sup>305</sup>,
- 48 Prozent der türkischstämmigen Jugendlichen und 38 Prozent der Aussiedler aus der früheren Sowjetunion besuchen nur die Hauptschule. „In jeder fünften Hauptschule, vor allem in Ballungsgebieten, haben rund drei Viertel der Kinder einen Migrationshintergrund“<sup>306</sup>,
- „Von den Migranten zwischen 25 und 35 Jahren haben fast zehn Prozent keinen Schulabschluss“<sup>307</sup>,
- „Unter den 15-Jährigen der ersten und zweiten Zuwanderergeneration gehören mehr als 40 Prozent zur Risikogruppe, die nicht richtig lesen kann“<sup>308</sup>,
- die Zahl der Abiturienten beläuft sich auf zwölf Prozent gegenüber 29 Prozent bei den Deutschen<sup>309</sup>,
- weniger als vier Prozent der Altersgruppe der 20- bis 25-Jährigen besuchen eine Hochschule (gegenüber 17 Prozent bei den gleichaltrigen Deutschen),
- „1998 haben 64 Prozent der deutschen Jugendlichen eine Lehre begonnen, doch nur 34 Prozent der gleichaltrigen Ausländer“<sup>310</sup>. Dazu trägt allerdings auch ein spezifisches Auswahlverfahren ausbildender Betriebe bei. Migranten müssen „im Schnitt bessere schulische Leistungen erbringen ... als Gleichaltrige, um einen Ausbildungsplatz zu bekommen“<sup>311</sup>,

---

304 Ebenda.

305 *Barbara Gillmann*, Schule zementiert Isolation, in: Handelsblatt (online) vom 12.7.2006.

306 Ebenda.

307 Ebenda.

308 Ebenda.

309 *Theo Sommer*, Wie man in Deutschland fremd ist, in: DIE ZEIT vom 25.3.2004.

310 Ebenda.

311 *Bildungsbericht von Bund und Ländern 2006*, zit. nach Barbara Gillmann.

- zugenommen hat schließlich auch die Gewaltbereitschaft ausländischer Schüler. Am höchsten ist sie bei Jugendlichen aus der Türkei und dem osteuropäischen Raum<sup>312</sup>.

Der Frage, ob die in der Regel etwa doppelt so hohe Arbeitslosenquote von Ausländerinnen und Ausländern (24,3 Prozent gegenüber einem bundesweiten Durchschnitt von 12,1 Prozent im Jahre 2005)<sup>313</sup> allein Ergebnis unterdurchschnittlicher schulischer und beruflicher Qualifikationen ist, wird verschiedentlich mit Skepsis begegnet. „Wenn die Arbeitsmärkte eng werden, können die Arbeitgeber wählen. Sie suchen sich die Abiturienten heraus. Hauptschüler bekommen fast keine Jobs mehr“<sup>314</sup>. „Sobald der Arbeitsmarkt jedoch entspannt ist, zählt das Qualifikationsargument nicht mehr; dann werden andere Entscheidungen getroffen“<sup>315</sup>.

Die genannten Merkmale treffen auf eine deutliche Mehrheit der Migrantenfamilien zu – vielfach solche aus ländlichen Gegenden und mit einem spezifischen kulturellen und religiösen Hintergrund –, aber keineswegs auf alle. Je nach Herkunftsland und Einkommensschicht bestehen hier große Unterschiede. „Viele Migranten aus afrikanischen und asiatischen Ländern verfügen über vergleichsweise hohe Qualifikationen“<sup>316</sup>. Gleiches gilt auch für Zuwanderer aus nord- und westeuropäischen Ländern oder aus den U.S.A.

### 3.6.2 Groß- und kleinräumige Konzentration

Die regionale Verteilung von Migranten und Personen mit Migrationshintergrund hängt vereinfacht betrachtet von zwei Faktoren ab:

- der unterschiedlichen politischen und ökonomischen Entwicklung der beiden deutschen Teilstaaten; nur knapp zehn Prozent aller Ausländer leben in Ostdeutschland<sup>317</sup>,
- den regionalen Wirtschaftsstrukturen und Erwerbsmöglichkeiten. Der Bevölkerungsanteil ausländischer Bürgerinnen und Bürger liegt folglich in den industriellen Ballungsgebieten „wesentlich über dem Bundesdurchschnitt, in wirtschaftsschwachen Räumen dagegen erheblich darunter“<sup>318</sup>. Die höchsten Anteile weisen die Stadtstaaten auf (Hamburg: 14,1 Prozent, Berlin: 13,4 Prozent,

---

312 *Kriminologisches Forschungsinstitut Niedersachsen*, Schülerbefragung 2005, nach: Adam Soboczynski, *Fremde Heimat Deutschland*, in: DIE ZEIT vom 12.10.2006.

313 *Bundesagentur für Arbeit*, *Arbeitsmarkt in Zahlen*, Aktuelle Daten, Berichtsmonat: Januar 2005.

314 *Friedhelm Hengsbach*, *Arm ist kein Schicksal*, Streitgespräch mit Gerd G. Wagner, in: *Frankfurter Rundschau* vom 4.11.2006.

315 Interview mit Prof. Olaf Radtke am 18.10.2006 in Frankfurt.

316 Interview mit dem Mitglied des Vorstandes des Bayerischen Städtetages, Michael Seide, am 28.3.2006 in München.

317 Ebenda.

318 *Statistisches Bundesamt (Hrsg.)*, *Datenreport 2006*, S. 44.

Bremen: 12,8 Prozent)<sup>319</sup>. Unter den Flächenstaaten nehmen Baden-Württemberg (12,0 Prozent), Hessen (11,4 Prozent) und Nordrhein-Westfalen (10,8 Prozent)<sup>320</sup> die Spitzenplätze ein.

Migration ist in Deutschland ein Großstadtphänomen. „Fast die Hälfte der Zuwanderer lebt in Städten mit mehr als 100 000 Einwohnern“<sup>321</sup>. In Großstädten wie Stuttgart, Frankfurt und München ist nahezu jeder vierte Bewohner Ausländer; bis zu 40 Prozent der Bewohnerinnen und Bewohner dieser Städte haben einen Migrationshintergrund<sup>322</sup>.

Die räumlichen Verteilungsmuster der Aussiedler weichen von dieser Entwicklung ab, da ihre Wohnortwahl zum Teil reglementiert ist.

Die großräumige Konzentration von Ausländern setzt sich häufig kleinräumig auf städtischer Ebene fort. Hohe Ausländerzahlen sind auch in „ausländerstarken“ Städten oft nur in einigen wenigen Stadtteilen zu finden. Meist sind dies Quartiere, die durch eine „Kumulation sozialer Probleme“<sup>323</sup> gekennzeichnet sind: wie z.B. die Bezirke Neukölln und Friedrichshain-Kreuzberg in Berlin mit überdurchschnittlich hohen türkischen Bevölkerungsanteilen<sup>324</sup>, das Gallus- und das Bahnhofsviertel in Frankfurt am Main (mit einer Ausländerquote von jeweils über 40 Prozent)<sup>325</sup> oder die Stadtteile Wilhelmsburg und Veddel in Hamburg, in denen jeder dritte bzw. jeder zweite Bewohner ein Ausländer ist<sup>326</sup>. In diesen Prozessen der räumlichen Differenzierung und Segregation wird zunächst kein Nachteil gesehen. „Ein ethnisches Ghetto muss kein Slum sein“<sup>327</sup>.

Von der deutschen Bevölkerung werden Ausländer angesichts rückläufiger Arbeitsplatzzahlen immer stärker als Konkurrenten empfunden. Nach einer Studie von Heitmeyer sind 60 Prozent der Deutschen der Ansicht, „es lebten zu viele Ausländer in Deutschland“<sup>328</sup>. Dass Konkurrenzängste auch die Wahrnehmung beeinflussen können, zeigen die Ergebnisse einer in Thüringen durchgeführten Umfrage des Fernseh-Magazins „Monitor“. „Bei einem tatsächlichen Ausländeran-

---

319 Ebenda.

320 Ebenda.

321 Klaus-Peter Strohmeier, Vortrag beim FORUM C „Städtische Sozialpolitik und Integration“ der 34. ordentlichen Hauptversammlung des Deutschen Städtetages, S. 3.

322 Ebenda.

323 Stephan Articus, Einführung in das FORUM A „Demographie und Migration“ der 34. ordentlichen Hauptversammlung des Deutschen Städtetages, S. 4.

324 Statistisches Landesamt Berlin (Hrsg.), Statistisches Jahrbuch 2006, Berlin 2005, S. 43.

325 Stadt Frankfurt am Main (Hrsg.), Statistisches Jahrbuch Frankfurt am Main 2006, S. 28.

326 Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (Hrsg.), Statistisches Jahrbuch Hamburg 2006/2007, S. 19 f.

327 Interview mit der Berliner Senatorin für Stadtentwicklung Ingeborg Junge-Reyer.

328 Zit. nach Annette Ramelsberger, Mehr Angst – vor allen und allem, in: Süddeutsche Zeitung vom 3.12.2004.

teil von weniger als einem Prozent vermuteten 25 Prozent der Befragten, dass dieser sich auf mehr als 25 Prozent beliefe“<sup>329</sup>.

### 3.7 Bilanz: Bevölkerungs- und Gesellschaftsentwicklung und das Primat der Ökonomie

Der aktuelle und auch für die absehbare Zukunft prognostizierte bevölkerungsstrukturelle Wandel ist maßgeblich durch die tiefgreifenden Veränderungen von Wirtschaft und Arbeitsmarkt bestimmt. Deutlich wird dies in

- rückläufigen Geburtenraten, die vielfach mit Arbeitsplatzunsicherheit und wirtschaftlicher Umbruchsituation zusammenhängen. Kinder erscheinen vielen als Existenzrisiko,
- zunehmenden Zahlen Alleinlebender, die häufig Ausdruck veränderter, mit Selbstaussbeutung und Arbeitszeitflexibilisierung einhergehender Beschäftigungsverhältnisse und einer steigenden, gleichfalls arbeitsmarktbedingten großräumigen Mobilität sind,
- groß- und kleinräumigen Wanderungsbewegungen, die sich auf wirtschaftsstarke Städte und Regionen konzentrieren und zu drastischen Bevölkerungsverlusten in wirtschaftsschwachen Räumen beitragen, sowie
- einer steigenden, durch zunehmende transnationale Disparitäten verursachten Heterogenisierung von Stadtgesellschaften.

Neben quantitativen Veränderungen und strukturellen Verschiebungen bedeutet die Transformation von Wirtschaft und Arbeitsmarkt auch eine Reihe qualitativer gesellschaftlicher Veränderungen. Dazu zählen insbesondere

- eine zunehmende Ökonomisierung der Gesellschaft und ihrer Mitglieder. Der Einzelne wird dabei zum bloßen Wirtschaftsfaktor degradiert, dessen Wert sich an seiner ökonomischen Funktionalität bemisst. Unter diesem Blickwinkel werden Kinder vorwiegend zu Faktoren künftiger wirtschaftlicher Entwicklung, Ältere erscheinen als bloße Kostenverursacher, und Jugendliche, die einen Arbeitsplatz suchen, preisen sich in Werbeaktionen als spätere Rentenzahler an,
- ein gleichfalls ökonomisch determiniertes Gegeneinander-Ausspielen unterschiedlicher Bevölkerungssegmente<sup>330</sup>: Junge gegen Alte, Deutsche gegen Ausländer, Familien mit Kindern gegen Kinderlose, Beschäftigte gegen Arbeitslose und Westdeutsche gegen Ostdeutsche. Während die zuerst Genannten für aktive, die Gesellschaft und ihre Entwicklung tragende Gruppen stehen, wer-

---

329 Interview mit dem Rektor der Friedrich Schiller Universität zu Jena, Prof. Klaus Dicke, am 8.12.2005 in Jena.

330 Interview mit dem früheren Oberbürgermeister der Stadt München und Bundesminister a.D. Hans Jochen Vogel am 7.8.2006 in Berlin.

den mit dem jeweiligen Gegenüber vor allem Verursacher von Kosten und Problemen assoziiert,

- eine anhaltende, auf Anforderungen des Arbeitsmarktes wie räumliche Mobilität und zeitliche Flexibilität zurückgehende Erosion sozialer Beziehungen. Ergebnis sind nicht allein steigende Zahlen von Ein-Personen-Haushalten (siehe oben), sondern auch eine Zunahme von Wochenendbeziehungen sogenannter Jobnomaden und eine wachsende soziale Vereinzelung. Zusätzlich verstärkt wird diese Entwicklung durch eine bisweilen obsessive Internetnutzung. Für viele ist das Internet zum Ersatz für soziale Beziehungen geworden,
- ein gleichfalls arbeitsmarktbedingter Rückgang räumlicher Identität. Zunehmende berufliche Mobilität und veränderte räumliche Orientierungsmuster großer Teile der Mittel- und Oberschichten sind nicht allein mit sozialer, sondern auch mit räumlicher Ungebundenheit verbunden. Das Leben der davon Betroffenen findet „in einer entterritorialisierten Sphäre (statt)“<sup>331</sup>,
- die sukzessive Herausbildung von Parallelgesellschaften entlang ökonomischer, ethnischer und sozialer Trennlinien. Ergebnis des aktuellen Globalisierungsprozesses sind damit weniger eine zunehmende Öffnung der Gesellschaft als vielmehr neue interne Grenzziehungen und Formen der Abschottung.

Konsequenz dieser Entwicklungstrends ist eine in hohem Maße fragile, von fortschreitenden Zerfallstendenzen gekennzeichnete Stadtgesellschaft. Das Engagement für das kommunale Ganze ist deutlich rückläufig, die territoriale Bindung als gemeinsame Grundlage für Stadtpolitik immer weniger gegeben. Sichtbar wird dies auch in den niedrigen Beteiligungsquoten der Stadtbevölkerung bei Kommunalwahlen.

---

331 Elmar Altvater und Birgit Mahnkopf, *Grenzen der Globalisierung*, Münster 1996, S. 126.

## 4. Soziale Spaltung und Desintegration

Wie bereits eingangs erwähnt, ist „die Globalisierung in ihrer heutigen Form“ nach Joseph Stiglitz, dem ehemaligen Chefökonom der Weltbank, „keine Erfolgsgeschichte“<sup>332</sup>. Ökonomische und soziale Disparitäten und Unterschiede wurden in der Regel nicht abgebaut, sondern weiter verschärft: sowohl groß- als auch kleinräumig. In den OECD-Staaten, in denen der neoliberal bestimmte Umbau von Wirtschaft und Politik seinen Anfang nahm, stiegen zwischen 1979 und 2001 die Einkommen der ärmsten 20 Prozent der Bevölkerung um acht Prozent, die des reichsten Zehntels um 69 Prozent und die des obersten Prozents der Spitzenverdiener um 139 Prozent<sup>333</sup>, und in 19 der 20 OECD-Staaten ist es zwischen 1980 und 2000 zu einem Anstieg der Armut gekommen<sup>334</sup>.

### 4.1 Die neue Qualität von Armut

Auch in Deutschland haben soziale Ungleichheit und Armut seit den 1970er-Jahren deutlich zugenommen. Nach dem Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung von 2001 hat sich die Zahl der 270 000 DM-Vermögensmillionäre des Jahres 1973 bis 1998 verfünffacht, während sich die Zahl der Sozialhilfeempfänger im gleichen Zeitraum vervierfachte und auf knapp 2,9 Millionen gestiegen ist<sup>335</sup>. Die mit dem dreifach goldenen Zeitalter „des Kapitalismus, der männlich dominierten Vollzeitwerbsarbeit und der Familie“ in den 1970er-Jahren assoziierte nivellierte Mittelschichtsgesellschaft war nur von kurzer Dauer. Der Begriff der „neuen Armut“, der in den 1980er-Jahren eingeführt wurde, steht nicht nur für die damals deutlich gewordenen quantitativen Veränderungen, er bezeichnet auch „eine neue Qualität der Armut“<sup>336</sup> und ihrer Voraussetzungen. Armut ist nun nicht mehr allein ein Problem von Einzelnen oder marginalisierten Gruppen<sup>337</sup>. Im Kontext von steigenden Arbeitslosenzahlen und „der durch den globalen Wettbewerb veränderten wirtschaftlichen Situation“<sup>338</sup> wird sie zunehmend als Bestandteil und Ergebnis des kapitalistischen Wirtschaftssystems verstanden.

Armut ist keine eindeutig definierte soziale Kategorie. Aufgrund der unterschiedlichen strukturellen Voraussetzungen und Rahmenbedingungen in den verschiedenen Weltregionen und ihren Nationalstaaten kommt es zu sehr unterschiedlichen Ausprägungen und auch Definitionen von Armut. Vor allem in den Entwicklungs-

---

332 Joseph Stiglitz, S. 246.

333 *Wachstum und Ungleichheit in der Welt*, in: *Le Monde diplomatique* (Hrsg.), 2006, S. 45.

334 Ebenda.

335 Michael Klundt, Ursachen, Strukturen und Folgen von Armut und Reichtum in Deutschland, in: Holger Kindler, Ada-Charlotte Regelmann und Marko Tullney (Hrsg.), *Die Folgen der Agenda 2010. Alte und neue Zwänge des Sozialstaats*, Hamburg 2004, S. 37.

336 Martin Kronauer, Armut, Ausgrenzung, Unterklasse, in: Hartmut Häußermann (Hrsg.), *Großstadt, Soziologische Stichworte*, Opladen 2000, S. 23.

337 Ebenda.

338 *Statistisches Bundesamt (Hrsg.)*, Datenreport 2006, S. 585.

ländern mit ihren vielfach starken Verelendungstendenzen wird der Begriff der „absoluten Armut“ verwandt, der an einem minimalen überlebensnotwendigen Warenkorb und damit am physischen Existenzminimum orientiert ist. In den meisten Industriestaaten, in denen dieses Existenzminimum selten unterschritten wird, kommt der an der Einkommensverteilung orientierte Begriff der „relativen Armut“<sup>339</sup> zum Einsatz. In Deutschland gilt ein Haushalt als arm, wenn sein „bedarfsgewichtetes Nettoäquivalenzeinkommen weniger als 60 Prozent des Median beträgt“<sup>340</sup> und damit unter der Armutsgrenze liegt. Nach den Erhebungen des Statistischen Bundesamtes belief sich die Zahl der hierzulande als „armutsgefährdet“ eingestuften Personen Ende 2006 auf mehr als zehn Millionen<sup>341</sup>. Für manche greift die Ausrichtung der Armutsgrenze allein am nationalen Durchschnittseinkommen zu kurz. Zusätzlich wird daher ein qualitatives Kriterium vorgeschlagen: die durch „gesellschaftlich anerkannte Standards“ definierte Lebensführung – mit „Zugang zur Bildung, Arbeit und sozialem Status“<sup>342</sup>.

#### **4.2 Armut in der öffentlichen Wahrnehmung: Von der Zwei-Drittel-Gesellschaft zur Unterschichten-Debatte**

In der öffentlichen Debatte wurde dem Armutsthema erstmals in den 1980er-Jahren größere Bedeutung beigemessen. Kennzeichnend hierfür sind Begriffe wie Zwei-Drittel- oder Drei-Viertel-Gesellschaft, mit denen die wachsende Polarisierung zwischen der Mehrzahl der Haushalte mit gesicherten Lebens- und Arbeitsverhältnissen und einem größer werdenden, von diesen Verhältnissen (zum Teil dauerhaft) ausgeschlossenen Bevölkerungssegment bezeichnet wurde. Mit dem ersten, vor allem jedoch dem zweiten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung (2001 bzw. 2005) wurden nicht nur eine zunehmende ökonomische Ungleichheit und der enge Zusammenhang von Arbeitslosigkeit und Armut thematisiert, sondern auch auf das immer weiter ausstrahlende Gefährdungspotenzial dieser Phänomene verwiesen. „Armut und Ausgrenzung sind nicht nur Randphänomene. Armutsrissen können auch die Mitte der Gesellschaft bedrohen“<sup>343</sup>.

Die breite Öffentlichkeit wurde mit der Thematik der zunehmenden sozioökonomischen Spaltung der Gesellschaft erst vor kurzem – und zwar im Herbst 2006 – konfrontiert. Auslöser waren die Ergebnisse einer Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung über neue Armut in Deutschland und die daran anschließende politische Diskussion auf Bundesebene. Eine besondere Rolle spielten dabei

---

339 *Christoph Butterwegge*, Armut, in: Wissenschaftlicher Beirat von attac (Hrsg.), S. 16.

340 *Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.)*, Die soziale Situation in Deutschland, Zahlen und Fakten, Einkommen und Armut, Bonn 2006, S. 26.

341 Ebenda.

342 *Martin Kronauer*, S. 21.

343 *Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.)*, Lebenslagen in Deutschland, Der Zweite Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, BR-Drucksache 157/05, Berlin 2005, S. XVII.

- zum einen die Auseinandersetzung mit den (vorgeblichen) Ursachen für die gegenwärtige Situation: von der „mangelnden Integrationsbereitschaft“ und „Resignation“ vieler Betroffener über die „neoliberalen Arbeitsmarktpolitiken“ der von 2002 bis 2005 amtierenden rot-grünen Bundesregierung und die „Demontage des nachsorgenden Sozialstaats“ bis zu einer vielfach ausgeprägten „Bildungsarmut“. Nach dem Armutsforscher Butterwegge handelt es sich hier jedoch um einen „Etikettenschwindel“. „Es wird suggeriert, dass mit besserer Bildung alle Probleme zu lösen sind. ... Aber dann konkurrieren die Menschen eben auf höherem Bildungsniveau um Arbeit, die es nicht gibt“<sup>344</sup>. „Das Ergebnis wird ein Verdrängungswettbewerb sein“<sup>345</sup>;
- zum anderen die sogenannte Unterschichten-Debatte, die allerdings weniger durch die Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung ausgelöst wurde – dort war von Prekariat die Rede gewesen –, sondern durch Äußerungen des SPD-Vorsitzenden Kurt Beck<sup>346</sup>. In dieser Debatte ging es nicht um die aktuelle sozioökonomische Struktur der Gesellschaft und deren adäquate Kategorisierung, sondern um die von verschiedenen Seiten aus der Wahl des Begriffs „Unterschicht“ befürchteten „gesellschaftlichen Spaltungs- und Stigmatisierungsfolgen“. Nach dem damaligen Vizekanzler Müntefering stammt dieser Begriff von „lebensfremden Soziologen“<sup>347</sup>.

Neben dieser politisch motivierten Tabuisierung lässt sich der Begriff „Unterschicht“ aber auch aus einem anderen Grund infrage stellen: Der Begriff ist inhaltlich bereits besetzt. In den 1960er- und 1970er-Jahren wurden zur Unterschicht unterste Angestellte und Beamte sowie praktisch die gesamte Arbeiterschaft gezählt<sup>348</sup>. Der Begriff diente damit ebenso wie der Mittelschichtsbegriff zur Abgrenzung unterschiedlicher Gruppen von Erwerbstätigen. Im Unterschied dazu sind die heute mit dem Begriff „Unterschicht“ Umschriebenen in prekären Verhältnissen lebende Menschen, von denen nur ein Teil zu den Erwerbstätigen zählt. Vielfach handelt es sich um zeitweilig oder dauerhaft vom Arbeitsmarkt Ausgegrenzte, die in der aktuellen Prekariatsdiskussion zu den „Entbehrlichen“ gezählt werden und deren Leben durch Armut, Isolation und weitgehende Perspektivlosigkeit gekennzeichnet ist (vgl. Abschnitt II.2.5).

Für die meisten Gesprächspartner der vorliegenden Studie sind Armut und soziale Polarisierung nichts Neues. Die „Strukturprobleme der Gesellschaft, d.h. ihre ökonomische und soziale Spaltung werden (allerdings) durch die demographische Entwicklung verdeckt“<sup>349</sup>. Dabei stellt „die soziale Polarisierung“, so ein maßgeblicher Vertreter aus dem kommunalen Raum, „eines der größten

---

344 Christoph Butterwegge, zit. nach Anita Strecker, Politik zerstört Aufstiegswillen, in: Frankfurter Rundschau vom 11.10.2006.

345 Interview mit Prof. Christoph Butterwegge.

346 Hans-Ulrich Wehler, Die verschämte Klassengesellschaft, in: DIE ZEIT vom 23.11.2006.

347 Zit. nach „Unterschicht“ entzweit die große Koalition, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17.10.2006.

348 Karl Martin Bolte, Deutsche Gesellschaft im Wandel, Opladen 1967, S. 296 f.

349 Interview mit Prof. Oskar Negt.

Probleme der künftigen Jahre“<sup>350</sup> dar. Davon wird in zunehmendem Maße auch der Mittelstand betroffen sein. Unter Hinweis auf die gesellschaftlichen Entwicklungen in den U.S.A. – „die Reichen werden immer reicher, die einfachen Schichten haben bereits verloren, und auch der Mittelstand zählt zu den Verlierern“<sup>351</sup> – wird auch für Deutschland prognostiziert: „Wir sind auf dem Weg, unseren Mittelstand zu verlieren“<sup>352</sup>. Auf Überraschung stößt allerdings bisweilen „die Intensität der Debatte“<sup>353</sup>, schließlich hatte „der Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung ... bereits Anfang 2005 auf eine steigende Armut in Deutschland hingewiesen“<sup>354</sup>, und „auch in einer Stadt wie Frankfurt ist das Armutsthema schon seit längerem bekannt“<sup>355</sup>.

### 4.3 Steigendes Armutsrisiko und die davon maßgeblich Betroffenen

Dafür, dass die sozioökonomische Struktur in Deutschland zunehmende Disparitäten aufweist und das Armutsrisiko steigt, liefern die Daten des Statistischen Bundesamtes deutliche Belege:

- Während die unteren 50 Prozent der Haushalte „über etwas weniger als vier Prozent des gesamten Nettovermögens verfügen, entfallen auf die vermögendsten zehn Prozent knapp 47 Prozent“<sup>356</sup>. Letzterer Anteil ist zwischen 1998 und 2004 um mehr als zwei Prozentpunkte gestiegen.
- Das ärmste Fünftel der Bevölkerung verfügt seit dem Beginn der 1990er-Jahre über knapp zehn Prozent des monatlichen Gesamteinkommens (2005: 9,4 Prozent), das reichste Fünftel hingegen über etwas mehr als 35 Prozent<sup>357</sup>.
- Zusätzlich verschärft haben sich die Einkommensunterschiede auch im Zuge der Steuerreform der rot-grünen Bundesregierung. Hohe Einkommensbezieher wurden durch Senkung der Spitzensteuersätze entlastet. Die vor allem niedrige Einkommensbezieher überproportional belastenden Massensteuern wurden hingegen angehoben.
- Die Armutsrisikoquote, d.h. „der Anteil der Personen an der Gesamtbevölkerung, der ... unter der Armutsrisikogrenze liegt“<sup>358</sup>, nimmt gleichzeitig kontinuierlich zu. Der Anteil der Haushalte, deren Nettoeinkommen weniger als 60 Prozent des durchschnittlichen Nettoäquivalenzeinkommens beträgt, ist von

---

350 Interview mit dem Oberbürgermeister der Stadt Nürnberg, Ulrich Maly.

351 Interview mit dem Oberbürgermeister der Landeshauptstadt Düsseldorf, Joachim Erwin.

352 Ebenda.

353 Interview mit dem früheren Dezernenten für Soziales der Stadt Frankfurt am Main, Uwe Becker.

354 Ebenda.

355 Ebenda.

356 *Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.)*, Lebenslagen in Deutschland, S. 48.

357 *Statistisches Bundesamt (Hrsg.)*, Datenreport 2006, S. 609.

358 *Statistisches Bundesamt (Hrsg.)*, Datenreport 2006, S. 609

8,7 Prozent (1973) auf 12,2 Prozent (2003) in Westdeutschland, von 11,7 Prozent (1993) auf 13,5 Prozent (2003) in Gesamtdeutschland<sup>359</sup> gestiegen.

- 2006 wurden täglich an 700 000 Personen gespendete Lebensmittel verteilt. Dies entspricht einem Anstieg von 40 Prozent in zwei Jahren<sup>360</sup>.
- Der Anteil der Bezieher von Niedrigeinkommen (weniger als 70 Prozent des monatlichen Äquivalenzeinkommens) belief sich 2002 mit 36,6 Prozent auf mehr als ein Drittel<sup>361</sup> aller Einkommensbezieher.
- Die Zahl der Sozialhilfeempfänger ist zwischen 1980 und 2004 um das Dreieinhalbfache auf 2,91 Millionen gestiegen<sup>362</sup>.
- Die Zahl der überschuldeten Haushalte hat sich seit der Mitte der 1990er-Jahre (von 1994 bis 2006) auf drei Millionen verdoppelt<sup>363</sup>.

Das Armutsrisiko hat in den vergangenen Jahren bei allen Bevölkerungsgruppen zugenommen<sup>364</sup>, bei einigen ist die sogenannte Armutsrisikoquote allerdings besonders ausgeprägt. Am höchsten ist sie bei arbeitslosen Haushalten – und dies mit steigender Tendenz: von 33,1 Prozent 1998 auf 40,9 Prozent 2003. Die zweithöchste Armutsrisikoquote weisen Alleinerziehende mit 35,4 Prozent (2003) auf. Das Problem der Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und elterlicher Dauerbelastung ist hier am deutlichsten ausgeprägt. Die hohe Armutsrisikoquote bei Migranten, die zwischen 1998 und 2003 von einem Fünftel auf fast ein Viertel gestiegen ist, wird vor allem auf die überdurchschnittlich hohen Arbeitslosenzahlen in dieser Bevölkerungsgruppe zurückgeführt. Überdurchschnittlich hoch ist die Armutsrisikoquote auch bei allein lebenden Personen (etwa 23 Prozent). „Diese Gesellschaft ist bei allem Singlekult auf Alleinlebende nicht eingerichtet. Das Leben ist einfacher, praktischer, billiger in Familienpackungsgröße“<sup>365</sup>. Die Armutsquote älterer Menschen (Rentner und Pensionäre) fällt mit 11,8 Prozent zwar unterdurchschnittlich aus, sie lässt jedoch gleichzeitig deutlich werden, dass fast jede achte ältere Person in Deutschland arm ist. Ältere Menschen waren im Übrigen die einzige Altersgruppe, bei der die Armutsquote in den vergangenen Jahren rückläufig war. Für alle anderen hat sich das Armutsrisiko erhöht. Am deutlichsten war der Anstieg bei Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen. 2004 war

---

359 *Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.)*, *Einkommen und Armut, Zahlen und Fakten*, S. 30.

360 *Immer mehr brauchen Tafeln*, in: *Frankfurter Rundschau* vom 2.6.2007.

361 *Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.)*, *Einkommen und Armut, Zahlen und Fakten*, S. 34.

362 *Thomas Haustein und Markus Dorn*, *Ergebnisse der Sozialhilfe- und Asylbewerberstatistik 2004*, in: *Statistisches Bundesamt (Hrsg.)*, *Wirtschaft und Statistik 4/2006*, S. 394.

363 *Gabriele Gillen*, *Familienplanung, Dritte Lieferung*, Sendemanuskript für den Westdeutschen Rundfunk Köln, Köln 2006.

364 *Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.)*, *Einkommen und Armut, Zahlen und Fakten*, S. 32.

365 *Susanne Gaschke*.

ein Siebentel aller Kinder unter zehn Jahren arm, bei den Elf- bis Dreißigjährigen war es knapp jede oder jeder Fünfte<sup>366</sup>.

„Die Armutsbevölkerung in Deutschland ist keine feste und homogene Gruppe“<sup>367</sup>. Wie bei den Arbeitslosen gibt es auch hier eine hohe Fluktuation. Ungeachtet dessen belief sich der Anteil derjenigen, die 2004 bereits seit fünf Jahren in Armut lebten, auf mehr als ein Viertel und derjenigen, die bereits seit acht Jahren arm waren, auf ein knappes Fünftel der Armutsbevölkerung<sup>368</sup>.

#### 4.4 Reform der Arbeitsmarktpolitik („Hartz IV“) – Ein weiterer Armutsfaktor?

Maßgebliche Grundlage der 2005 realisierten Reform der deutschen Arbeitsmarktpolitik waren nicht eingehendere Problemanalysen steigender Arbeitslosenzahlen und ihrer Ursachen, sondern die Programmatik der Agenda 2010, der zufolge vor allem eine Kürzung staatlicher Leistungen und die Förderung verstärkter Eigenverantwortung auf Seiten der Betroffenen erforderlich war, um den „Standort Deutschland ... im weltweiten Wettbewerb ... zukunftsfest zu machen“<sup>369</sup>. Die eingeleiteten Reformen bedeuteten einen fundamentalen Perspektivenwechsel „von einer aktiven zu einer ‚fürsorgerischen Arbeitsmarktpolitik‘. Im Zentrum steht nicht mehr das Modell eines Wohlfahrtsstaats, der gesellschaftliche Teilhabe durch eine Integration in ‚Normalarbeitsverhältnisse‘ sichert, sondern ein ‚workfare-state‘“<sup>370</sup>.

Als einschneidendste Veränderung des 2003 beschlossenen Gesetzespakets zu „Modernen Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ gelten die Regelungen der als „Hartz IV“ bekannt gewordenen Gesetzesteile. Hierzu zählen insbesondere

- die Verkürzung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld von bisher maximal 32 auf zwölf bzw. maximal 18 Monate für Ältere,
- die Zusammenlegung der bisherigen einkommensorientierten Arbeitslosenhilfe mit der Sozialhilfe zu einer Grundsicherung für Langzeitarbeitslose auf Sozialhilfeniveau, dem Arbeitslosengeld II (ALG II, mit einem Grundbetrag von zunächst 345 Euro monatlich sowie zusätzlichen Leistungen für Unterkunft und Heizung),
- die Streichung bisheriger Zusatzleistungen zum Lebensunterhalt durch Einführung eines pauschalisierten, leicht über dem bisherigen Sozialhilfeniveau liegenden Regelsatzes,

---

366 Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Datenreport 2006, S. 617.

367 Ebenda.

368 Ebenda, S. 38.

369 Gerhard Schröder, Regierungserklärung vom 14.3.2003.

370 Hubert Heinelt, Kommunale Arbeitsmarktpolitik, in: Hellmut Wollmann und Roland Roth (Hrsg.), Kommunalpolitik, Opladen 1999, S. 641.

- die Verschärfung bisher geltender Zumutbarkeitsregelungen und Mobilitätsanforderungen für Langzeitarbeitslose in Bezug auf ihnen zugewiesene Tätigkeiten. Die Gewährleistung staatlicher Leistungen zur Subsistenzsicherung wird, dem neuen *Workfare*-Ansatz entsprechend, nachdrücklich an individuelle Arbeitsleistungen gebunden. Grundsätzlich gilt dabei jede Arbeit als zumutbar. Verweigerer müssen mit Leistungskürzungen rechnen. Dies gilt auch im Falle des neu eingerichteten Instituts der „Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung“, demzufolge Langzeitarbeitslose für eine Entschädigung von ein bis zwei Euro pro Stunde zur Verrichtung gemeinnütziger Tätigkeiten verpflichtet werden können.

Mit der Regelung des „Zweiten Gesetzes für moderne Dienstleistungen im Arbeitsmarkt“ („Hartz II“) wurden zudem geringfügig entlohnte Beschäftigungsverhältnisse wie Minijobs erleichtert und das Instrument der „ICH-AG“ als Weg in die Selbstständigkeit eingerichtet<sup>371</sup>.

Für kommunale Haushalte hatten die arbeitsmarktpolitischen Reformen zwei signifikante Veränderungen zur Folge. Die in den Zuständigkeitsbereich der Kommunen fallenden Sozialhilfeleistungen gingen für Anspruchsberechtigte außerhalb von Einrichtungen deutlich zurück. Gleichzeitig entstanden den Kommunen durch die ihnen überwiegend (zu 70,9 Prozent) übertragenen Aufwendungen für Unterkunft und Heizung für die Gesamtheit der ALG II-Bezieher hohe neue Kosten. Diese lagen im Bundesdurchschnitt deutlich über den oben genannten Rückgängen<sup>372</sup>.

Für Anspruchsberechtigte bedeuteten die neuen Regelungen vielfach spürbare Einkommenseinbußen und damit „eine Rutsche in die Armut“<sup>373</sup>. Bezieher von Arbeitslosengeld erhielten infolge verkürzter Bezugszeiten nach einem Jahr nur noch eine Grundsicherung nach ALG II (davon waren allein in Ostdeutschland 800 000 Personen betroffen<sup>374</sup>); Bezieher der früheren Arbeitslosenhilfe hatten nur noch Anspruch auf die in der Regel deutlich niedriger ausfallenden Leistungen der Grundsicherung, die im Falle einer Arbeitsablehnung weiter gekürzt werden konnten.

Nach Ansicht der Nationalen Armutskonferenz hat die Reform zu einer weiteren Verschärfung der Armut in Deutschland beigetragen: Die vorgesehene Grundsicherung sei für viele Haushalte eindeutig zu gering bemessen, viele Betroffene würden zwangsläufig in eine Verschuldungsspirale getrieben<sup>375</sup>. Kritisiert wird auch, dass das „Arbeitslosengeld II ... nicht etwa den Charakter einer Lohnersatz-

---

371 Eine kritische Auseinandersetzung dazu findet sich in: *Christoph Butterwegge*, *Krise und Zukunft des Sozialstaats*, Wiesbaden 2006, S. 184 ff.

372 Siehe Gemeindefinanzbericht 2006, in: *der städtetag* 5/2006, S. 22 f.

373 *Christoph Butterwegge*, *Deutschland droht eine doppelte Spaltung*, in: *Frankfurter Rundschau* vom 31.8.2004.

374 *Ostdeutschland verliert durch Hartz IV Milliarden*, in: *Financial Times Deutschland* vom 13.7.2004.

375 *Alice Lanzke*, *Studie: Hartz IV fördert Armut in Deutschland*, in: *Berliner Zeitung* vom 29.3.2006.

leistung (bekam), die – wenn auch auf einem viel niedrigeren Niveau – den Lebensstandard erhält, (sondern) ... den Charakter einer Fürsorgeleistung, die der bloßen Existenzsicherung dient“<sup>376</sup>.

Die Reformen haben sich mittelbar auch auf den Arbeitsmarkt ausgewirkt und zu einer Ausweitung des Niedriglohnsektors geführt. Die vielfach begrüßte Zunahme geringfügig entlohnter Beschäftigungsverhältnisse in Form von Mini- und Midi-Jobs oder Ein-Euro-Arbeiten war häufig gleichbedeutend mit einer Verdrängung regulärer Arbeitsplätze. Die Berechtigung von Erwerbstätigen mit nur geringen Verdiensten, ergänzende Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch II in Anspruch nehmen zu können, führte zudem dazu, dass viele Arbeitgeber diese Möglichkeit in ihre Lohnangebote einbezogen und diese entsprechend niedrig gestalteten. Mitte 2007 belief sich die Zahl der „Aufstocker“, d.h. von Erwerbstätigen, die zusätzlich zu ihrem Lohn auf ergänzende ALG II-Leistungen angewiesen sind, auf 1,18 Millionen. Von diesen hatten 440 000 eine Vollzeitstelle<sup>377</sup>.

Die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt und „der Missbrauch des Sozialsystems durch Arbeitgeber“<sup>378</sup> führten auch dazu, dass die kommunalen „Unterkunftsleistungen“ einen deutlichen Anstieg erfahren haben. Gegenwärtig erhalten 530 000 Geringverdienende diese Leistungen in Form kommunaler Miet- und Heizkostenzuschüsse<sup>379</sup>. Trotz sinkender Arbeitslosenzahlen nimmt die Gesamtzahl der Personen, die Hartz IV-Leistungen (ALG II und Sozialgeld) erhalten, kontinuierlich zu. Im August 2007 lag ihre Zahl bei 7,4 Millionen<sup>380</sup>.

#### 4.5 Armut und soziale Desintegration

Neben der ökonomischen und sozialen, infolge der prekären Lebensbedingungen vieler Migranten oft gleichzeitig auch ethnischen Spaltung der Gesellschaft greift zunehmend ein weiterer, bis auf die Ebene der einzelnen Individuen reichender Prozess der Fragmentierung und gesellschaftlichen Desintegration Platz. Maßgebliche Ursachen hierfür werden insbesondere in den vielfältigen, im Zuge des aktuellen Globalisierungsprozesses wirksam werdenden Veränderungen von Wirtschaft, Arbeitsmarkt und Nationalstaat gesehen. Genannt werden<sup>381</sup>

- die mit dem Relevanzverlust des Nationalstaats im Zuge von Globalisierung und Internationalisierung einhergehende Erosion eines eindeutigen und sinnstiftenden Bezugsrahmens für gesellschaftliche Integration. „Bezugsrahmen ...

---

376 *Christoph Butterwegge*, Deutschland droht eine doppelte Spaltung.

377 *Ulrike Herrmann*, Eine Million Menschen sind arm trotz Job, in: die tageszeitung vom 26.7.2007.

378 *Stephan Articus*, Hauptgeschäftsführer des Deutschen Städtetages, zit. nach ebenda.

379 *Aufschwung hilft Arbeitslosen*, in: Süddeutsche Zeitung vom 26.7.2007.

380 *Siegrid Kneist*, Trotz Arbeit Hartz IV, in: Der Tagesspiegel vom 2.8.2007.

381 Siehe hierzu insbesondere *Peter Imbusch*, Desintegrationsprozesse, Vortragsmanuskript, Basel 2007; *Wilhelm Heitmeyer*, Wo sich Angst breit macht, in: DIE ZEIT vom 14.12.2006.

ist nicht mehr die nationale Gesellschaft, sondern in zunehmenden Maße die sich herausbildende Weltgesellschaft<sup>382</sup>;

- der mit dem gesellschaftlichen Modernisierungsprozess verbundene Bedeutungsverlust verbindlicher sozialer Normen<sup>383</sup> zugunsten eines neoliberal bestimmten Wertpluralismus;
- der Attraktivitätsverlust gesellschaftlicher, der Vermittlung demokratisch-sozialer Handlungskompetenz dienender Organisationen wie Parteien, Gewerkschaften oder Vereine;
- die im Zuge von Renditeoptimierung, Standortmobilität und Flexibilisierung immer unsicherer und labiler werdenden Unternehmensstrukturen;
- der mit der Erosion des Normalarbeitsverhältnisses einhergehende Funktionsverlust der Erwerbsarbeit als gesellschaftliches, Zugehörigkeit und Solidarität förderndes „Bindemittel“;
- die Konsequenzen der Einführung neuer Beschäftigungsverhältnisse für die Erwerbstätigen: einerseits Individualisierung und „Vermarktlichung“ (im Falle der sogenannten Arbeitskraftunternehmer, siehe Abschnitt II.2.4), andererseits Vereinzelung und Nomadisierung (im Falle von Leih- und Zeitarbeit, siehe Abschnitt II.2.3.2);
- der zeitweise oder auch dauerhafte Ausschluss größerer Bevölkerungsgruppen vom – trotz aller Veränderungen – noch immer Sicherheit, Zugehörigkeit und Orientierung vermittelnden Arbeitsmarkt;
- die zunehmende Degradierung von Menschen – Kindern wie Rentnern – zu standortrelevanten Wirtschafts- bzw. Kostenfaktoren;
- der Verlust belastbarer sozialer Netzwerke als Folge zunehmender arbeitsmarktbedingter räumlicher Mobilität sowie
- der Wandel sozialer Kontakte infolge der Substitution persönlicher Nähe durch die Inanspruchnahme moderner Kommunikationsmittel wie Internet<sup>384</sup>.

Die aus Veränderungen wie diesen resultierende zunehmende gesellschaftliche Desintegration kann unterschiedliche Formen annehmen: von Vereinzelung, Vereinsamung und zunehmender Individualisierung (ohne dass die davon Betroffenen allerdings mit den verhaltensstabilisierenden Fähigkeiten des „bürgerlichen Individuums“ ausgestattet wären) bis zur Auflösung sozialer Bindungen oder psychischen Beeinträchtigungen wie Bindungsunfähigkeit, Identitätsstörungen, Orientierungslosigkeit oder zunehmenden Angstgefühlen. Diese Phänomene können Angehörige aller Schichten und Ethnien betreffen.

---

382 *Peter Imbusch*, S. 13.

383 *Ebenda*, S. 6.

384 *Dietmar Ostermann*, *Amerikaner vereinsamen*, in: *Frankfurter Rundschau* vom 3.7.2006.

Soziale Desintegration und Verunsicherung schlagen sich oft auch in einem räumlichen Rückzug auf das Bekannte nieder. „Wenn möglich, kommt es zu einer kleinräumigen Identifikation“<sup>385</sup>. Bezugsrahmen und Identifikationsobjekt sind daher – dies gilt vor allem für Großstädte – immer weniger die Gesamtstadt oder die Region, sondern kleinteilige räumliche Strukturen wie Stadtteil und Quartier.

#### 4.6 Groß- und kleinräumige Polarisierung

Armut ist in Deutschland sowohl groß- als auch kleinräumig unterschiedlich verteilt. Großräumig fällt zunächst der deutliche Unterschied zwischen den Armutsquoten der alten und neuen Bundesländer auf. Während die Armutsquote 2003 in Westdeutschland bei 12,2 Prozent lag, belief sie sich in Ostdeutschland – vor allem infolge hoher Arbeitslosenzahlen – auf 19,3 Prozent<sup>386</sup>. Deutliche Unterschiede gibt es aber auch unter den alten Bundesländern. Sozialhilfequoten, die über dem Bundesdurchschnitt von 3,4 Prozent (2003) liegen, weisen unter den Flächenländern die nördlich des Mains gelegenen Bundesländer von Hessen bis Schleswig-Holstein auf. Die höchsten Quoten verzeichnen die drei Stadtstaaten (hier liegt Bremen mit 9,2 Prozent an der Spitze)<sup>387</sup>. Sie stehen damit für eine Entwicklung, die sich auch innerhalb der Flächenländer abzeichnet: Konzentration von Armut und sozialer Ungleichheit in Städten und Großstadtregionen. „Die Armut in den Städten nimmt immer mehr zu“<sup>388</sup>. So liegt nicht allein die Sozialhilfequote vieler Großstädte Nordrhein-Westfalens deutlich über dem Landesdurchschnitt von 3,8 Prozent (2003), Gleiches trifft auch für Städte in den wirtschaftsstarken Bundesländern Bayern und Baden-Württemberg zu. „Städte dienen“, so der Wirtschaftsdezernent der Stadt Regensburg, „als Zuzugsraum für Personen, die auf soziale Leistungen angewiesen sind“<sup>389</sup>.

Aber auch innerhalb der Städte nehmen Polarisierung und Heterogenisierung zu (siehe auch Abschnitt II.5.5). Waren früher von dieser Entwicklung vorwiegend „kleinere Nischen“ betroffen, so gilt sie heute für zunehmend größere Quartiere. Die sozial gespaltene Stadt wird immer mehr auch zu einer räumlich sortierten: häufig mit einer Überlagerung von sozialer, ethnischer und demographischer Segregation. „In den Stadtteilen, in denen heute die meisten ‚Ausländer‘ leben, leben auch die meisten armen ‚Inländer‘, und dort gibt es mittlerweile auch die meisten Kinder. ... Die ‚Unterschicht der Dienstleistungsgesellschaft‘ lebt heute in prekären ökonomischen Verhältnissen, ohne die traditionellen Solidaritäten, sozial isoliert und sozialräumlich segregiert, ohne lokale Identifikation, in Stadtteilen, deren

---

385 Ebenda.

386 *Bundeszentrale für politische Bildung*, Einkommen und Armut, S. 28.

387 *Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hrsg.)*, Sozialhilfe im Städtevergleich, November 2004, Bonn, S. 11.

388 *Jürgen Friedrichs*, zit. nach Helmut Frangenberg, *Armes Köln, Reiches Köln*, in: *Kölner Stadtanzeiger* vom 20.11.2006.

389 Interview mit dem Referenten für Wirtschaft und Finanzen der Stadt Regensburg, Dieter Daminger.

„soziale Bandbreite“ ... allein durch die Einkommensarmut der Bewohner bestimmt wird“<sup>390</sup>.

#### 4.7 Bilanz: Wandel des sozialen Klimas

Armut ist nichts Neues; sie ist ein Wesensmerkmal der kapitalistischen Wirtschaftsweise. Neu war nur das niedrige Niveau, das Arbeitslosigkeit und Armut in den 1960er- und 1970er-Jahren als Folge von wirtschaftlichem Wachstum einerseits und staatlichen Politiken des Ausgleichs und der Abfederung andererseits erreicht hatten. Seit dem Beginn der Fordismuskrisis Mitte der 1970er-Jahre haben jedoch neue Unternehmens- und Finanzierungsstrategien, Internationalisierung und drastisch steigende Renditeziele nicht nur einen deutlichen, in seinen Folgen vor allem in den großen Städten sichtbar werdenden Anstieg von Armut und Arbeitslosigkeit bewirkt und die Spaltung der Gesellschaft in Arm und Reich verschärft, sondern auch einen Perspektivenwechsel eingeleitet. Arbeitskräfte werden zunehmend auf bloße Kostenfaktoren reduziert, deren Kosten es aus Wettbewerbsgründen zu minimieren gilt. Die Situation der Betroffenen wird durch den Umbau des Sozialstaats vom *Welfare*- zum *Workfare-State* zusätzlich verschärft. An reduzierte staatliche Leistungen, deren Empfänger als bloße Kostenverursacher mit ausgeprägter „Sozialstaatsmentalität“ angesehen werden, wird nun die Forderung nach Gegenleistungen geknüpft („Fördern und Fordern“).

Armut, auch dies kennzeichnet den gegenwärtigen „Klimawandel“, wird immer weniger als gesellschaftlich produziertes Phänomen verstanden, sondern als Ergebnis individuellen oder kollektiven Fehlverhaltens:

- Der neoliberalen Ideologie und ihrer Vorstellung entsprechend, dass jeder seines Glückes Schmied sei, wird auf das Massenphänomen der Armut mit Individualisierung reagiert. Die Situation der in Armut Geratene(n) erscheint dann als selbst verschuldet und als Ergebnis individueller Verhaltensdefizite. Im Umkehrschluss wird Reichtum als Belohnung individueller Leistung verstanden.
- Die Konzentration hoher Armuts- und Arbeitslosenquoten bei Personen mit Migrationshintergrund geht zudem mit einer deutlichen Ethnisierung der Armut einher. Diese wird nicht als Folge mangelnder gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Chancen gesehen, sondern als das Ergebnis eines selbst gewählten und durch mangelnden sozialen Integrationswillen, unzureichende Bildungsanstrengungen und große kulturelle Unterschiede bestimmten Verhaltens.

Begriffliche Auseinandersetzungen wie die aktuelle Unterschichtsdebatte tragen kaum zu einem verbesserten Problemverständnis bei. Sie dienen vielmehr der

---

<sup>390</sup> Klaus Peter Strohmeier, Segregierte Armut in den Städten – Strategien sozial integrativer lokaler Politik, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), *Demographie konkret – Handlungsansätze für die kommunale Praxis*, Gütersloh 2006, S. 17 f.

„Problemvernebelung“ und lassen den eigentlichen Gegenstand der Diskussion und dessen Ursachen in den Hintergrund treten.

Die Verlagerung der Ursachen von Armut und Ungleichheit auf das Verhalten einzelner Individuen oder gesellschaftlicher Gruppen leistet auch einem Gegen-einander-Ausspielen der von den aktuellen Entwicklungen des Arbeitsmarktes negativ Betroffenen Vorschub: Auf der einen Seite finden sich die das soziale Sicherungssystem mit ihren Beiträgen finanzierenden Erwerbstätigen, auf der anderen die vermeintlich faulen Nutznießer dieses Systems.

Armut und Arbeitslosigkeit können schließlich auch, darauf verweist vor allem der aus Frankreich übernommene Begriff der „Exclusion“, mit gesellschaftlicher Isolierung und der Auflösung sozialer Bindungen<sup>391</sup> einhergehen. Für die davon Betroffenen, in der Regel auch räumlich Ausgegrenzten, gibt es im System der aktuellen Erwerbsgesellschaft „keinen anerkannten Platz“<sup>392</sup>. Sie gehören zur Gruppe der „Überflüssigen“ und „Entbehrlichen“, die keiner mehr benötigt (vgl. Abschnitt II.2.5).

---

391 *Martin Kronauer*, Armut, Ausgrenzung, Unterklasse, in: Hartmut Häußermann, S. 25.

392 Ebenda, S. 26.

## 5. Räumliche Entwicklung: Groß- und kleinräumige Disparitäten

Die aus der Fordismuskrise resultierende und bereits eingangs beschriebene Veränderung des wirtschaftlichen Akkumulationsmodus, die damit verbundene Institutionalisierung einer neuen Regulationsweise, tiefgreifende geopolitische Veränderungen und Umbrüche sowie ein weit reichender Technologisierungsschub haben nicht nur zu einer ungeheuren Beschleunigung der internationalen Kapitalmobilität und des globalen Wettbewerbs geführt, sondern auch umfassende, oft mit einer Neubewertung von Standorten einhergehende räumliche Veränderungsprozesse ausgelöst. Ihr Spektrum reicht von der Konzentration und Dekonzentration von Siedlungsstrukturen und der Gleichzeitigkeit von Wachstums- und Schrumpfungsprozessen bis zur Vertiefung bestehender oder Ausbildung neuer räumlicher Disparitäten. Von dieser bereits eingangs skizzierten Entwicklung sind nicht nur alle Kontinente und globalen Regionen, sondern auch die wirtschaftsstarke Triade aus Nordamerika, Europa und südostasiatisch-pazifischem Raum und deren Einzelstaaten betroffen. Gewinner- und Verliererregionen finden sich sowohl auf EU-Ebene als auch innerhalb ihrer einzelnen Mitgliedstaaten. Und auf kleinräumiger Ebene entstehen „mit dem Ende des Fordismus ... Raummuster, in denen sich Gewinner und Verlierer nicht mehr nur entlang der altvertrauten Scheidelinie von Land versus Stadt unterscheiden. Es kommt vielmehr zu einer Polarisierung auch innerhalb des Städtensystems“<sup>393</sup>.

### 5.1 Räumliche Entwicklungsleitlinie „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“

Zum Ausgleich räumlich disparitärer Entwicklungen wurde mit dem Raumordnungsgesetz (ROG) von 1965 ein Interventionsinstrumentarium installiert, das dem gesellschaftspolitischen Leitbild des Grundgesetzes „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ (Art. 72 Abs. 2 GG) verpflichtet ist. Das Ziel „gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Teilräumen“ (§ 1 Abs. 2 Nr.6 ROG) wurde allerdings von Beginn an als unscharf empfunden; es war daher Gegenstand vielfältiger Interpretationen. Auch gegenwärtig wird von einer Arbeitsgruppe der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) angeregt, den Begriff der Gleichwertigkeit – unter Berücksichtigung von Aspekten wie „Chancengleichheit, Konzentration, Vielfalt, Wettbewerb, Gestaltung von Schrumpfungsprozessen“<sup>394</sup> – neu und damit den veränderten Rahmenbedingungen entsprechend zu interpretieren. Der Realisierbarkeit einer in diesem Kontext geforderten „aktiven Moderni-

---

393 Klaus-Martin Groth, Ilse Helbrecht und Thomas Rommelspacher, Von der Disparität zur Differenz, in: Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.), *Das neue Gesicht der Städte*, Berlin 2006, S. 42.

394 Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), *Gleichwertige Lebensverhältnisse: Eine wichtige gesellschaftspolitische Aufgabe neu interpretieren!*, Hannover 2006, S. 8.

sierungs- und Entwicklungspolitik“<sup>395</sup> wird allerdings unter Hinweis auf die aktuellen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen von Politik verschiedentlich mit Skepsis begegnet: „Stabile Mehrheiten für Solidarpolitik, etwa die Abfederung der Folgen von Schrumpfung, sind kaum herzustellen“<sup>396</sup>. Zudem würden „die Steuerungsmittel von Bund und Ländern ... immer schwächer“<sup>397</sup>. Vor allem Vertreterinnen und Vertreter der kommunalen Praxis sind der Ansicht, dass angesichts größer werdender regionaler Disparitäten und „brachfallender Orte“ gleichwertige Strukturen nicht mehr gegeben sind.

## 5.2 Strukturwandel in Westdeutschland: Räumliches Süd-Nord-Gefälle

Ein Blick auf die tatsächliche räumliche Entwicklung und deren sozioökonomische Triebkräfte scheint diese Skepsis zu bestätigen. Bereits ab den 1970er-Jahren haben die in den vorangegangenen Abschnitten beschriebenen Entwicklungen wie wirtschaftlicher Strukturwandel (vgl. Abschnitt II.1.1.), technologische Innovationen und der Bedeutungsverlust natürlicher zugunsten gesellschaftlich produzierter und damit reproduzierbarer Standortfaktoren tiefgreifende, mit dem Begriff Süd-Nord-Gefälle umschriebene raumstrukturelle Veränderungen ausgelöst. Die Industrieregionen Norddeutschlands und Nordrhein-Westfalens verzeichneten dabei anhaltende Einbußen beim Wirtschaftswachstum sowie deutliche, vor allem das produzierende Gewerbe betreffende Arbeitsplatzverluste), während viele süddeutsche Regionen mit ihren diversifizierten Wirtschaftsstrukturen und häufig hohen Dienstleistungsanteilen eine genau gegenteilige Entwicklung erfuhren: mit steigenden Wachstums- und Einkommensraten und einer durch großräumige Nord-Süd-Wanderungen bewirkten Bevölkerungszunahme. So hat beispielsweise Bayern, das „1960 mit knapp 90 Prozent des Bundesdurchschnitts am Ende (der Einkommenshierarchie lag) ... mittlerweile mit fast 110 Prozent die Spitzenposition inne“, während „Nordrhein-Westfalen von gut 106 Prozent (1960) auf knapp 94 Prozent (2002) zurückgefallen (ist)“<sup>398</sup>.

Der Begriff des Süd-Nord-Gefälles bezeichnet einen großräumigen Trend, die raumstrukturelle Situation bildet er allerdings nur unzureichend ab. So haben Esser und Hirsch schon frühzeitig auf „kleinräumige Gefälle in Nord *und* Süd“ und darauf hingewiesen, dass „Gewinner- und Verlierer-Regionen ... auf die gesamte BRD verteilt anzutreffen (sind)“<sup>399</sup>.

---

395 Ebenda, S. 9.

396 Klaus-Martin Groth u.a., S. 41.

397 Interview mit dem früheren Minister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau Hans-Jochen Vogel am 7.8.2006 in Berlin.

398 Konrad Lammers, Süd-Nord-Gefälle in West- und Ostdeutschland?, in: Wirtschaftsdienst 2003/11, S. 736.

399 Joseph Esser und Joachim Hirsch, Stadtsoziologie und Gesellschaftstheorie, in: Walter Prigge (Hrsg.), Die Materialität des Städtischen, Frankfurt am Main 1987, S. 45.

### 5.3 Strukturbruch in Ostdeutschland: Das neue West-Ost-Gefälle

Mit der Wiedervereinigung und den damit einhergehenden politischen und ökonomischen Veränderungen in den ostdeutschen Bundesländern traten die Süd-Nord-Unterschiede in den alten Bundesländern zunächst in den Hintergrund der regionalpolitischen Diskussion. Im Gegensatz zum wirtschaftlichen Strukturwandel im Westen vollzog sich in Ostdeutschland ein umfassender Strukturbruch, der maßgeblich für die aktuellen Disparitäten der ostdeutschen Bundesländer verantwortlich ist. In der plötzlichen Konfrontation mit den internationalen, kapitalistisch organisierten Märkten erwiesen sich große Teile der früheren DDR-Wirtschaft – infolge überalterter Produktionsanlagen und niedrigerer Arbeitsproduktivität – als nicht mehr wettbewerbsfähig. Mit der „Übernahme der Ostproduktion“ durch die marktführenden westdeutschen Hersteller wurde der Prozess der De-Industrialisierung weiter beschleunigt. Zusätzlich kam es zu einem umfangreichen „Abbau von Arbeitsplätzen in der Landwirtschaft, ... in militärischen und paramilitärischen Strukturen (und) ... den administrativen Institutionen der DDR“<sup>400</sup>. Zentrales Problem ostdeutscher Städte und Regionen ist deshalb „nicht die Transformation der wirtschaftlichen Basis, sondern vielmehr ihre weitestgehende Erosion“<sup>401</sup>. Wirtschaftliche Aktivitäten der Nach-Wende-Zeit beschränkten sich vielfach auf baulich-infrastrukturelle Großvorhaben, die allerdings weniger an den konkreten Bedarfen späterer Nutzer als an den Renditeerwartungen nationaler wie internationaler Developer orientiert waren.

Sichtbarstes Ergebnis dieser „große Teile Ostdeutschlands betreffenden De-Ökonomisierung“<sup>402</sup> sind umfangreiche, zugleich selektive Prozesse der Abwanderung. Deren Ziele sind in der Regel westdeutsche oder auch ausländische Standorte mit Erwerbsarbeit (so z.B. in den Niederlanden oder in Österreich). Wanderungsaktiv sind vor allem junge und qualifizierte Frauen. Als Folge dieser Entwicklung sind die Bewohnerzahlen in den neuen Bundesländern zwischen 1990 und 2004 nicht nur um 7,5 Prozent zurückgegangen (vgl. auch Abschnitt II.3.3), beschleunigt wurden auch Alterung und *brain drain* der Bevölkerung.

Die Folgen von De-Ökonomisierung und „Entvölkerung“ sind vielfach die gleichen: Zunahme räumlicher Entleerungsgebiete mit ausgedehnten, früher gewerblich genutzten Brachflächen sowie erheblichen Leerständen im Wohnungsbau und bei Einrichtungen der sozialen Infrastruktur.

---

400 Rainer Bohne, Franziska Eichstädt-Bohlig und Christine Hannemann, Die Gestaltung der schrumpfenden Stadt, in: Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.), Das neue Gesicht der Stadt, S. 57.

401 Christine Hannemann, Schrumpfende Städte in Ostdeutschland – Ursachen und Folgen einer Stadtentwicklung ohne Wirtschaftswachstum, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 28/2003, S. 19.

402 Ebenda.

## 5.4 Zur aktuellen Situation: Gleichzeitigkeit groß- und kleinräumiger Strukturunterschiede

Zum Strukturwandel im Westen und den Strukturbrüchen im Osten als maßgeblichen Einflussgrößen der räumlichen Entwicklung kamen ab den 1990er-Jahren weitere, bereits an anderer Stelle beschriebene, raumstrukturell relevante Faktoren hinzu: die Auswirkungen geopolitischer Veränderungen (wie z.B. exponentieller Anstieg der Handelsbeziehungen mit China); veränderte, mit einer Globalisierung der Standorte einhergehende Unternehmens- und Produktionsstrukturen bei gleichzeitig nachlassender Standortbindung; Arbeitsmarktflexibilisierung und zunehmende Mobilität der Arbeitskräfte sowie nicht zuletzt demographischer Wandel und soziale Polarisierung.

Die aktuelle Situation ist dadurch gekennzeichnet, dass strukturstarke und strukturschwache Regionen in Deutschland auch weiterhin ungleich verteilt sind. Während sich im Westen die meisten wachsenden Städte und Regionen konzentrieren, sind es im Osten die schrumpfenden. Infolge ihrer engen strukturellen Verknüpfung sind von dieser Entwicklung in der Regel Arbeitsmarkt und Bevölkerung gleichermaßen betroffen. Von besonderer Bedeutung für Erfolg oder Misserfolg von Regionen sind meist die jeweiligen Branchenstrukturen und deren Entwicklungsdynamik sowie der Grad der überregionalen Orientierung der Wirtschaft.

Deutliche regionale Disparitäten bestehen aber nicht nur zwischen West und Ost, sie sind auch innerhalb der beiden Landesteile gegeben:

- das in den 1980er-Jahren für die alten Bundesländer festgestellte Süd-Nord-Gefälle hat tendenziell weiter Bestand. „Süddeutschland und die Rhein-Main-Schiene haben den Anschluss an den europäischen und den Weltmarkt gehalten, in vielen Bereichen Norddeutschlands konnte nur durch erhebliche Förderung die Abwanderung der Arbeitsplätze aufgehalten werden“<sup>403</sup>. Die durchschnittlich niedrigsten Arbeitslosenzahlen sowie die höchsten Anteile sozialversicherungspflichtig Beschäftigter verzeichneten 2003 die Bundesländer Bayern und Baden-Württemberg. In Teilen Nordrhein-Westfalens, Niedersachsens und der norddeutschen Küstenregionen zeigte sich bei diesen Quoten ein genau entgegengesetztes Bild<sup>404</sup>.
- Ein wirtschaftliches Süd-Nord-Gefälle zeichnet sich auch in Ostdeutschland ab. Im Süden konzentrieren sich die „wenigen großen Stabilitätsinseln ..., die Stadtregionen ... Dresden, Leipzig und die thüringische Städtereihe“<sup>405</sup>. Diese Regionen weisen im Vergleich mit den meisten anderen Bereichen Ostdeutschlands eine positivere Bevölkerungsentwicklung und geringere Arbeits-

---

403 Klaus-Martin Groth u.a., S. 58 f.

404 Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.), Perspektiven der Raumentwicklung in Deutschland, Bonn/Berlin 2006, S. 18; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.), Raumordnungsbericht 2005, Bonn 2005, S. 42.

405 Günther Herfert, Die ostdeutsche Schrumpfungslandschaft, Vortragsmanuskript, Leipzig 2003, S. 2.

losenzahlen auf. Sie sind Standorte von Unternehmen, die unter Nutzung vorhandener Potenziale aus DDR-Zeiten zu zentralen Akteuren auf den internationalen Märkten geworden sind. In der Region zwischen Dresden und Freiberg hat sich beispielsweise ein führendes europäisches Unternehmenscluster in den Bereichen Mikroelektronik und Nanotechnologie entwickelt<sup>406</sup>, und der Stadt Jena, die unter Anknüpfung an ihre spezifischen Potenziale eine vergleichbar positive Entwicklung in Feldern wie Optoelektronik oder Biotechnologie zu verzeichnen hat, wurde im Zukunftsatlas 2004 von Prognos Rang 24 unter insgesamt 439 deutschen Städten und Landkreisen zugesprochen<sup>407</sup>. In der Mitte und im Norden Ostdeutschlands liegen hingegen – unter Vernachlässigung der Sonderentwicklung von Berlin – die Regionen, in denen die Entwicklung von Beschäftigten- wie Bevölkerungszahlen deutlich negative Vorzeichen aufweist: altindustrialisierte Regionen wie Magdeburg und Halle oder in DDR-Zeiten industrialisierte Räume wie Eisenhüttenstadt und Guben im Osten oder Schwerin und Rostock im Norden.

Der im Kontext des Süd-Nord-Gefälles der 1970er- und 1980er-Jahre zitierte Hinweis von Esser und Hirsch, dass Gewinner- und Verliererregionen in allen Teilen Deutschlands anzutreffen sind, ist auch gegenwärtig gültig. In den alten Bundesländern finden sich mit Düsseldorf, Köln und Teilen ihrer Nachbarkreise sowie Münster und den Landkreisen Cloppenburg und Vechta auch im Westen und Nordwesten wirtschaftlich erfolgreiche Städte und Regionen. Und im Norden ist es die Stadt Hamburg, die mit der Re-Aktivierung des Welthandels und dem Wiedergewinn ihres Hinterlandes eindeutig zu den Profiteuren der geopolitischen Veränderungen der 1990er-Jahre in Osteuropa und Südostasien zählt. Auf der anderen Seite sind auch in der wirtschaftsstarke Südhälfte Deutschlands Regionen anzutreffen, die von der aktuellen Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung negativ betroffen sind und unter demographischem Aderlass leiden. Dabei handelt es sich meist um peripher gelegene oder monostrukturierte Räume: hierzu zählen Teile Ost-Bayerns, der Oberpfalz (mit einigen Standorten der Porzellanindustrie), des ehemaligen DDR-Grenzgebiets, des Südens von Rheinland-Pfalz (mit der früheren Schuhstadt Pirmasens) oder des Saarlandes. Allein zwischen 1999 und 2004 ist die Zahl der Arbeitsplätze im Saarland um 14 000 zurückgegangen; gleichzeitig zählt das Bundesland „zu den Gegenden ..., die am stärksten unter einem Rückgang der Bevölkerung leiden“<sup>408</sup>.

Auch in Ostdeutschland gibt es Zeichen für eine räumliche Streuung von Gewinner- und Verliererregionen. So haben sich neben den Stabilitätsinseln des Südens im Südwesten von Berlin mit der Ansiedlung der Triebwerksfirmen Rolls-Royce und MTU sowie von Daimler-Chrysler „zwei der erfolgreichsten Regionen in ganz

---

406 Klaus-Peter Schmid, Auf der Spur des Aufschwungs Ost, in: DIE ZEIT vom 9.9.2004.

407 Zit. nach *Stadt Jena (Hrsg.)*, Jena. Thüringens führender Technologiestandort, Jena 2004, S. 3.

408 Karl-Otto Sattler, Immer weniger Jobs an der Saar, in: Frankfurter Rundschau vom 29.9.2004.

Ostdeutschland entwickelt“<sup>409</sup>. Gleichzeitig sind schrumpfende Regionen mit zum Teil dramatisch sinkenden Bevölkerungszahlen und überdurchschnittlich hohen Arbeitslosenquoten in allen neuen Bundesländern zu finden. Diese Regionen gehören zum „Schattenreich des neoliberalen Globalisierungsmodells“<sup>410</sup>, in dem die öffentliche und private Infrastrukturversorgung einen sukzessiven Rückbau erfährt, in dem „die Bahn erst einzelne Bahnhöfe, dann ganze Strecken stilllegt, wo Sparkassen und Postfilialen reihenweise schließen, wo Ärzte und Schulen nur noch in der Kernstadt zu finden sind, der Einzelhandel zum Erliegen kommt“<sup>411</sup> – „ganze Landstriche sind kaum noch mit Lebensmitteln versorgt“<sup>412</sup> – und wo „öffentliche Einrichtungen wie Straßen, Parks, Bäder, Büchereien oder die Abwasserentsorgung von immer weniger Gebührenzahlern finanziert werden“<sup>413</sup>.

## 5.5 Polarisierungstendenzen innerhalb von Stadtregionen und Städten

Die polarisierte Entwicklung auf Bundesebene spiegelt sich auf klein- und kleinst-räumiger Ebene wider. Süd-Nord- oder West-Ost-Gefälle sind auch innerhalb der einzelnen Bundesländer gegeben (bekanntes Beispiel ist die ökonomische Entwicklungskluft zwischen Süd- und Nordhessen). Aber auch innerhalb vieler Stadtregionen gibt es ein enges Nebeneinander von Gewinner- und Verliererstädten. Während sich in den einen – häufig mit hohen Anteilen des gewerblichen Sektors und/oder Monostrukturen – die Globalisierung mit wirtschaftlichen Einbrüchen, hohen Arbeitslosenzahlen und damit einhergehenden Veränderungen des demographischen und sozialen Gefüges überwiegend negativ bemerkbar gemacht hat, konnten die jeweiligen Nachbarn den neuen Herausforderungen aufgrund diversifizierter Wirtschafts- und Arbeitsmarktstrukturen, günstiger Standortvoraussetzungen und auch einer „gewissen Portion Glück“ mehr oder weniger erfolgreich begegnen. Beispiele hierfür gibt es aus allen Landesteilen: In der Region Stuttgart sind es die Kernstadt und der im Osten anschließende, mit Standortproblemen kämpfende Landkreis Göppingen; im Rhein-Main-Raum die Finanzmetropole Frankfurt und ihr östlicher Nachbar, die frühere Textil- und Lederstadt Offenbach; an der Rheinschiene die erfolgreiche und in einer Reihe von Wirtschaftssektoren reüssierende Landeshauptstadt Düsseldorf mit dem unter den Folgen des Niedergangs der Montanindustrie leidenden Duisburg als nahe gelegenen Gegenüber; und in den östlichen Bundesländern ist es das Nebeneinander der thüringischen Technologiehauptstadt Jena und der früheren Textilstadt Gera oder das sogenann-

---

409 *Thomas Wüpper*, Tiefe Kluft zwischen Speckgürtel und Magerzone, in: Frankfurter Rundschau vom 18.9.2004.

410 *Wolfgang Kil, Martha Doehler und Michael Bräuer*, Zukunft der Städte und Stadtquartiere Ostdeutschlands, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte B 28/2003*, S. 26.

411 *Wolfgang Kil u.a.*, S. 26.

412 Interview mit dem Hauptgeschäftsführer der Bundesarbeitsgemeinschaft der Mittel- und Großbetriebe, Rolf Pangels.

413 *Peter Hanack*, Wanderland, in: Frankfurter Rundschau vom 7.7.2004.

te Sachsendreieck aus den drei wachsenden Städten Leipzig, Chemnitz und Dresden, „zwischen denen schrumpfende Regionen (liegen)“<sup>414</sup>.

„Die Bipolarität von Wachstum und Schrumpfung ist auch kleinräumig in der Stadt, auf der Ebene von Stadtteilen, zu beobachten“<sup>415</sup>. Auch hier geht der aktuelle Globalisierungsprozess – in Gestalt von wirtschaftlichem Wandel, unternehmerischen Standortentscheidungen und neuen Standortanforderungen, Arbeitsmarktveränderungen, selektiven Fern- und Nahwanderungen wie auch veränderten demographischen Strukturen – mit unterschiedlichen räumlichen Folgen einher. Auf der einen Seite stehen die an Wettbewerb und Außenwirkung orientierten Stadtzentren: mit spektakulären architektonischen Großprojekten und einer Konzentration von Arbeitsplätzen des Dienstleistungssektors, attraktiven Einkaufs- und Kulturangeboten, eingestreuten, in der Regel teuren Wohninseln und einem breiten Angebot an tertiären Nutzungen sowie die noch bis vor kurzem durch eine fortschreitende Tertiärisierung gekennzeichneten Innenstadtrandgebiete, in denen sich in jüngerer Zeit, mit dem Rückzug einkommensstärkerer Schichten aus dem städtischen Umland, ein Prozess der Re-Gentrifizierung abzeichnet<sup>416</sup>. Das Gegenstück bilden frühere, zum Teil brach gefallene Industriegebiete, nicht sanierte Altbauquartiere oder die Großsiedlungen des sozialen Wohnungsbaus aus den 1960er- und 1970er-Jahren in Westdeutschland sowie die peripheren Plattenbautenquartiere ostdeutscher Städte: mit einer zunehmenden Kumulation und Konzentration sozialer Problemlagen. Hier finden sich häufig die ökonomisch deklassierten und marginalisierten Bevölkerungsgruppen mit hohen Arbeitslosen- und Armutsquoten, oft auch mit einer Überrepräsentation von Angehörigen ethnischer Minoritäten. „Bestimmte Stadtteile“, so scheint es, „werden zur Resteverwertung freigegeben. Dies sind die Sammelpunkte für Verlierer“<sup>417</sup>. Hier kann der „Wohnort selbst zu einer Quelle weiterer Benachteiligung und Ungleichheit (werden)“<sup>418</sup>.

Beispiele für diese Entwicklung gibt es in allen größeren Städten der vorliegenden Untersuchung. Im Berliner Bezirk Kreuzberg sind weit mehr als ein Viertel aller Bewohner arm (28,1 Prozent 2004); mit 36 Prozent sind ausländische Haushalte am stärksten betroffen. In Zehlendorf auf der anderen Seite des sozialräumlichen Spektrums beläuft sich die Zahl der Armen auf nur vier Prozent<sup>419</sup>. Auch in der Banken- und Dienstleistungsmetropole Frankfurt gibt es mit Bonames sowie Teilen von Griesheim und Sossenheim Stadtquartiere, in denen ein Fünftel bis ein

---

414 Interview mit den Beigeordneten für Wirtschaft und für Stadtentwicklung der Stadt Dresden, Dirk Hilbert und Herbert Feßenmeier.

415 *Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.)*, Herausforderungen deutscher Städte und Regionen, BBR-Online-Publikation 8/2006, S. 13.

416 *Hasso Brühl, Claus-Peter Echter u.a.*, Wohnen in der Innenstadt – eine Renaissance?, Difu-Beiträge zur Stadtforschung Bd. 43, Berlin 2006.

417 Interview mit Prof. Hartmut Häußermann.

418 *Hartmut Häußermann*, Stadt – Land, in: Stephan Lessenich und Frank Nullmeier (Hrsg.), Deutschland – eine gespaltene Gesellschaft, Frankfurt/New York 2006, S. 266.

419 *Lukas Adler*, Die soziale Spaltung der Hauptstadt, in: <http://www.wsws.org/de/2004/jun2004/berl-j12.shtml>

Viertel der dort lebenden Unter-18-Jährigen Sozialhilfeempfänger sind<sup>420</sup>. In Quartieren wie dem südlichen Westend oder Teilen von Sachsenhausen liegt die Quote der Sozialhilfeempfänger hingegen unter fünf Prozent.

Die Namen der Stadtteile unterscheiden sich von Stadt zu Stadt, die sozialen und ökonomischen Verhältnisse sind allerdings weitgehend die Gleichen: In Hamburg stehen einem von Wilhelmsburg im Südosten bis Jenfeld im Osten reichenden Band von Stadtteilen, „die man als vernachlässigte Stadtteile bezeichnen muss ... mit einem hohen Anteil an Sozialhilfeempfängern“<sup>421</sup> und in denen die Quote der „Hartz IV“-Empfänger zwischen 20 und 30 Prozent liegt<sup>422</sup>, wohlhabende Quartiere im Norden und Westen – wie Sasel oder Blankenese – gegenüber. Und in Köln sind es Stadtteile wie Blumenberg und Kalk auf der einen und Marienburg und Lindenthal auf der anderen Seite, die das sozialräumliche Spektrum abstecken. Anders als in den U.S.A. gibt es in deutschen Städten (noch) keine *Gated Communities*, aber auch hierzulande scheinen immer mehr, wenn auch unsichtbare, Mauern vorhanden zu sein. So gibt es beispielsweise im „Münchener Hasenbergl ... Kinder, die am Ende der Grundschulzeit den Marienplatz noch nie gesehen haben“<sup>423</sup>. Und während im Hamburger Gutsituerten-Vorort Blankenese 5,61 Ärzte auf 1000 Einwohner kommen, sind es in Billstedt mit einem Sozialwohnungsanteil von 44 Prozent gerade einmal 1,22<sup>424</sup>. Der Kölner Politikwissenschaftler Butterwegge sieht in dieser Entwicklung ein „Sterben der sozialen Stadt“; die Stadt zerfällt in arme und reiche Teile und wird so zum „Spiegelbild der Globalisierung“<sup>425</sup>.

Die soziale und vielfach auch ethnische Spaltung schlägt sich nicht überall großräumig nieder. In manchen Städten gibt es auch weiterhin eine kleinräumige soziale Segregation mit „einem Nebeneinander von Verarmung und Gentrifizierung“<sup>426</sup>.

Eine Abwärtsentwicklung von Quartieren kann auch durch die für die gegenwärtige Phase des Globalisierungsprozesses charakteristische Umstrukturierung und Internationalisierung von Unternehmen ausgelöst werden. Ein Beispiel hierfür ist der Frankfurter Stadtteil Hoechst. Mit der Auflösung und Übernahme der früheren Hoechst AG durch die französischen Konzerne Aventis und Sanofi ging nicht nur das unternehmerische Commitment für den Stadtteil verloren, verändert haben sich auch die Arbeitsplatzstruktur und das Wohnverhalten der im neuen Konzern Beschäftigten. „Infolge hoher Forschungsanteile ist die Qualität der Arbeitsplätze gewachsen. Die Beschäftigten wohnen immer weniger in Hoechst. Ihr Bezug zur

---

420 *Stadt Frankfurt, der Dezernent für Soziales, Jugend und Sport (Hrsg.)*, Frankfurter Sozialbericht, Teil VII, Frankfurt 2006, S. 192 ff.

421 Interview mit dem früheren Finanzsenator der Freien und Hansestadt Hamburg, Wolfgang Peiner.

422 *Detlev Brockes*, Reichlich Armut, Hartz IV in Hamburg, in: Hinz & Kunz, Januar 2007, S. 28.

423 *Soziale Spaltung in der Stadt*, Gesprächsmanuskript, Alpha-Forum City, Hauptversammlung des Deutschen Städtetages, München 3.7.2007.

424 *Detlev Brockes*, S. 29.

425 *Christoph Butterwegge*, zit. nach Helmut Frangenberg.

426 Interview mit Prof. Olaf Radtke.

Stadt und ihren Angeboten – insbesondere auch denen des innerstädtischen Einzelhandels – ist geringer geworden“<sup>427</sup>. Damit wurde eine Entwicklung eingeleitet, die zum sukzessiven „Wegzug bisheriger Bewohner und zu Zuzügen ärmerer Bevölkerungsgruppen, überwiegend Migrantenhaushalte, führte. Inzwischen beläuft sich der Ausländeranteil in Hoechst auf annähernd 40 Prozent“<sup>428</sup>.

## 5.6 Zur künftigen räumlichen Entwicklung – Die Sicht der Gesprächspartner

Nach den Prognosen und Trendabschätzungen des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung werden die aktuellen, durch Süd-Nord- und West-Ost-Gefälle sowie eine Vielzahl kleinräumiger Unterschiede gekennzeichneten räumlichen Disparitäten auch in absehbarer Zukunft anhalten oder sogar weiter zunehmen. Unter den Gesprächspartnern dieser Untersuchung gibt es in Bezug auf die künftige raumstrukturelle Entwicklung und deren Auswirkungen divergierende Vorstellungen:

- Eine Mehrheit geht von einer Zunahme großräumiger Disparitäten aus. Bei der „Auseinanderentwicklung der regionalen Struktur“, die durch den „aktuellen Wettbewerb zwischen Städten und Regionen zusätzlich verschärft (wird)“<sup>429</sup>, geht es danach allerdings weniger um räumliche Gefälle, die an Himmelsrichtungen orientiert sind, als um den Gegensatz zwischen wachsenden, über ganz Deutschland gestreuten Stadtregionen und ihren Zwischenräumen. Erwartet wird die Herausbildung einer nicht exakt bezifferbaren Zahl von sechs bis zehn Wachstumsregionen – zwischen München im Süden und Hamburg im Norden, zwischen Düsseldorf im Westen und Dresden im Osten –, die sich in quantitativer wie qualitativer Hinsicht immer deutlicher von anderen, zum Teil schrumpfenden, zum Teil leer laufenden und für die Wirtschaft und ihre Akteure immer uninteressanter werdenden Räumen unterscheiden werden.

Grad und Ausmaß dieser räumlichen Polarisierung werden allerdings nicht allein von den „Standortentscheidungen von Unternehmen“ abhängen, sie sind auch „eine Frage der Politik“<sup>430</sup>. Hingewiesen wird in diesem Zusammenhang auf die vom brandenburgischen Ministerpräsidenten Platzeck angestoßene und inzwischen auf immer größere Resonanz stoßende Politik des „Stärken stärken“, d.h. der Konzentration von Fördermitteln auf ausgewählte Wachstumskerne. Bei den einen stößt diese Strategie auf positive Resonanz – „man sollte die Entwicklung auf wenige Kerne konzentrieren und für bestimmte Bereiche eine passive Sanierung in Kauf nehmen“<sup>431</sup> –, von anderen wird sie „als stadt-

---

427 Interview mit dem früheren Dezernenten für Soziales, Jugend und Sport der Stadt Frankfurt am Main, Uwe Becker.

428 Interview mit dem früheren Kämmerer der Stadt Frankfurt am Main, Horst Hemzal.

429 Interview mit Prof. Rudolf Hickel.

430 Interview mit Prof. Joachim Hirsch.

431 Interview mit dem Leiter des Stadtplanungsamtes der Stadt Regensburg, Anton Sedlmeier.

politische Katastrophe (empfunden). Sie dient der Beförderung der Fragmentierung<sup>432</sup>. Erwartet wird zudem, dass der aktuelle Wettbewerbsföderalismus diese Politik zusätzlich beschleunigen wird.

- Auch in Bezug auf die Konsequenzen zunehmender großräumiger Disparitäten gehen die Meinungen auseinander. Für die einen könnte das Nebeneinander von starken Wachstumsregionen und dazwischen liegenden, von der Entwicklung weitgehend abgeschotteten Bereichen „katastrophale, mit einer deutlichen Veränderung der Lebensverhältnisse in bestimmten Regionen einhergehende Folgen“<sup>433</sup> haben, für andere könnte dies auch mit positiven Nebenfolgen wie der Entwicklung „ruhiger Gegenden“<sup>434</sup> und „attraktiver Landschaftsräume“<sup>435</sup> verbunden sein.
- Der These einer Konzentration der weiteren Entwicklung auf wenige Wachstumsregionen wird – auch unter Hinweis auf die Vielzahl kleinräumiger Unterschiede und deren Relevanz für die weitere Entwicklung – nicht von allen zugestimmt. Verwiesen wird dabei unter anderem auf „ländliche Bereiche im Emsland, die unheimlich erfolgreich sind“<sup>436</sup> oder den „Raum zwischen Stuttgart und dem Bodensee“, der „positiv geprägt (ist)“<sup>437</sup>, obzwar er in keiner Metropolregion liegt. Erwartet wird auch, dass „Mittelstädte neue Nischen finden (werden)“<sup>438</sup>; damit seien allerdings keine „Problemstädte in Form künstlich aufgeblasener Dörfer“<sup>439</sup> gemeint. Eine besondere Rolle im Hinblick auf eine künftige positive Entwicklung wird auch der Nähe zu überlokalen Handelsstraßen beigemessen.
- Vertreterinnen und Vertreter beider Positionen stimmen allerdings darin überein, dass es analog der beschriebenen Entwicklung bei den Arbeitskräften in Zukunft „auch bei den Städten Überflüssige“<sup>440</sup> geben wird. „Es wird Orte geben, die leer laufen werden; es wird auch welche geben, die gänzlich verschwinden werden“<sup>441</sup>. „Der Prozess des Leerlaufens wird auch westdeutsche Städte erfassen“<sup>442</sup>. Diese Erwartung ist nicht die vereinzelter Gesprächspartner, sie wird nahezu gleich lautend von mehreren Seiten vertreten. Erinnert wird dabei an Städte wie Duderstadt, die in früheren Zeiten eine maßgebliche Rolle spielten, im Laufe der Geschichte aber weitgehend bedeutungslos ge-

---

432 Interview mit Prof. Hartmut Häußermann.

433 Interview mit Prof. Elmar Altvater.

434 Interview mit dem früheren Kämmerer der Stadt Frankfurt am Main, Horst Hemzal.

435 Interview mit dem Oberbürgermeister der Landeshauptstadt Düsseldorf, Joachim Erwin.

436 Interview mit dem Leiter der Planungsabteilung in der Senatskanzlei der Stadt Bremen, Heiner Heseler.

437 Interview mit Prof. Hartmut Häußermann.

438 Interview mit Prof. Dieter Läßle.

439 Ebenda.

440 Ebenda.

441 Interview mit dem Oberbürgermeister der Landeshauptstadt Düsseldorf, Joachim Erwin.

442 Interview mit der früheren Referentin für Stadtentwicklung der Landeshauptstadt München, Prof. Christiane Thalgot, in München am 15.12.2005.

worden sind<sup>443</sup>. Der Anspruch gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Landesteilen gilt vielen „als Fiktion“.

## 5.7 Bilanz: Raumstruktureller „Klimawandel“

Ein „Klimawandel“ zeichnet sich auch in Bezug auf die raumstrukturelle Entwicklung ab. Das auf der Verfassung basierende Leitprinzip der Raumordnung „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ ist zunehmend weniger gewährleistet:

- Der mit wirtschaftlichem Strukturwandel und Betriebsschließungen begonnene und für viele Regionen nachteilige Entwicklungsprozess wird durch neue Produktions- und Unternehmensstrukturen, zunehmende Standortabhängigkeit und das Primat steigender Renditeerwartungen weiter verschärft. Regionen und Räume werden zu Standorten, deren Bewertung nach ökonomischen Kennziffern erfolgt. Standorttreue und lokale Verbundenheit verlieren angesichts dieser Verwertungsorientierung zunehmend an Relevanz.
- Großräumig setzen Kapitalvolatilität und wirtschaftliche, häufig einer De-Ökonomisierung gleichende Entwicklungen in vielen – überwiegend in Ostdeutschland gelegenen – Regionen eine Abwärtsspirale in Gang, die durch wachsende Arbeitslosenzahlen und Armut auf der einen sowie sozial selektive Wanderungsbewegungen auf der anderen Seite gekennzeichnet ist. Ergebnis sind zunehmende Versorgungsrückgänge in den Bereichen der öffentlichen und privaten Infrastruktur.
- Die Auseinanderentwicklung in Gewinner und Verlierer betrifft alle räumlichen Ebenen. Der früher als eines der zentralen Themen der Raumordnung geltende Stadt-Land-Gegensatz verliert dabei zunehmend an Bedeutung. Dafür nehmen auch in – vor allem größeren – Städten disparitäre Entwicklungen zu. Einzelne Stadtquartiere – oft handelt es sich dabei um für die Wirtschaft unattraktiv gewordene Räume – werden dabei zu Auffangbecken für die von den Veränderungen des Arbeitsmarktes negativ Betroffenen, für die Angehörigen der neuen Unterschicht, die sogenannten Globalisierungsverlierer.
- Den Prekarisierungstendenzen auf dem Arbeitsmarkt entsprechend zeichnet sich damit sowohl groß- als auch kleinräumig ein Trend der räumlichen Ausgrenzung und Marginalisierung ab. Die davon betroffenen Gebiete sind ebenso wie ihre Bewohnerinnen und Bewohner Gegenstand zunehmender gesellschaftlicher Stigmatisierung. Vielfach gelten sie gleichermaßen als entbehrlich.
- Veränderte politische Schwerpunktsetzungen und Förderprinzipien tragen dazu bei, diese negativen Entwicklungen zu verstärken. Anders als im goldenen Zeitalter des Kapitalismus in den 1970er-Jahren ist ein flächendeckendes System der öffentlichen Hand von finanziellen Anreizen und administrativen Ent-

---

443 Interview mit dem früheren Finanzsenator der Freien und Hansestadt Hamburg, Wolfgang Peiner.

scheidungen zum Ausgleich struktureller Defizite und damit regionaler wie auch sozialer Ungleichheiten nicht mehr gegeben.

Das Leitbild der „Dezentralen Konzentration“ hat einer Politik des „Stärken stärken“ Platz gemacht, bei der öffentliche Fördermittel auf einzelne Wachstumskerne konzentriert werden. Die öffentliche Abfederung wirtschaftlicher Härten und sozialer Ungleichheiten ist hingegen deutlich reduziert worden.

- Der Wettbewerb der Standorte wird damit – ähnlich wie auf dem Arbeitsmarkt – von einer kleiner werdenden Anzahl Beteiligter ausgetragen. Dabei geht es, so ein nicht genannter kommunaler Spitzenbeamter, „brutal zu: ohne Netz und doppelten Boden“.

## 6. Kommunale Selbstverwaltung unter starkem Veränderungsdruck

Von der Globalisierung und ihren Triebkräften werden nicht allein die Rahmenbedingungen städtischer Entwicklung erfasst, Gegenstand der Transformation sind auch Aufgaben und Struktur kommunaler Verwaltungen. Vor der Darstellung der Strategien und Maßnahmen, mit denen Städte und Gemeinden auf die Globalisierung und ihre Auswirkungen reagieren bzw. zu reagieren versuchen (Kapitel III), soll daher zunächst der Frage nach den Veränderungen nachgegangen werden, die kommunale Verwaltungen und damit auch kommunale Handlungsspielräume in jüngerer Zeit erfahren haben.

### 6.1 Das Modell der kommunalen Selbstverwaltung

Im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland stellen Gemeinden und Gemeindeverbände neben Bund und Ländern eine eigene Verwaltungsebene dar. Ohne eigene staatliche Hoheitsmacht (Gesetzgebungskompetenzen) sind sie staatsrechtlich zwar Teil der Länder, gleichzeitig steht ihnen aber – anders als Städten der meisten anderen europäischen Nationalstaaten – ein grundgesetzlich garantiertes Recht der kommunalen Selbstverwaltung zu. Danach sind sie berechtigt, „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung im Rahmen der Gesetze“ zu regeln (Art. 28 GG, Abs. 2). Bei den Selbstverwaltungsangelegenheiten, die vor allem Ordnungs-, Leistungs- und Planungsaufgaben umfassen, wird unterschieden zwischen Pflichtaufgaben und freiwilligen Aufgaben, für deren Erfüllung der jeweilige kommunale Finanzrahmen eine maßgebliche Rolle spielt. Neben den Selbstverwaltungsaufgaben können den Gemeinden – dies macht deren „janusköpfige Doppelfunktion“ aus<sup>444</sup> – auch staatliche Aufgaben übertragen werden.

In Bezug auf Aufgaben- und Verwaltungsvollzug spielt die kommunale Ebene im bundesstaatlich-dezentralen Verwaltungssystem Deutschlands eine maßgebliche Rolle. Innerhalb der rechtlichen Vorgaben von Bund und Ländern wird „der größte Teil der öffentlichen Aufgaben ... von den Kommunen vollzogen“<sup>445</sup>. Das kommunale Aufgabenmodell weist zwei wesentliche Bezüge auf:

- einen territorialen (es gilt für das gesamte Gemeindegebiet),
- einen funktionalen (es gilt umfassend ganzheitlich für eine breite Palette gemeindlicher Belange).

---

444 *Hellmut Wollmann*, Die traditionelle deutsche kommunale Selbstverwaltung – ein „Auslaufmodell“, in: *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften* 2002/1, S. 25.

445 Ebenda.

In jüngerer Zeit waren vor allem zwei Felder des weit gespannten kommunalen Aufgabenspektrums mehrfach Gegenstand der Diskussion: die im Kontext der Arbeitsmarktentwicklung immer stärker unter Druck geratene kommunale Sozialpolitik sowie das infrastrukturelle Ver- und Entsorgungsleistungen umfassende Tätigkeitsfeld der kommunalen Daseinsvorsorge im Zuge der Liberalisierungs- und Deregulierungspolitiken der EU.

Seit den frühen 1990er-Jahren ist die kommunale Selbstverwaltung einem von verschiedenen Seiten erfolgenden Veränderungsdruck unterworfen. Sie ist „in den Sog von Veränderungskräften geraten, die insbesondere in den vielfach als ‚Globalisierung‘ bezeichneten ökonomischen und politisch-ideologischen internationalen Trends und in der auf die Herstellung des Gemeinsamen Marktes gerichteten Politik der Europäischen Union (EU) wurzeln“<sup>446</sup>. Der Handlungsspielraum der Kommunen sieht sich dabei in mehrfacher Weise bedroht: in Bezug auf deren Kompetenzen, auf ihre Ressourcen, aber auch auf ihre spezifischen Organisationsstrukturen.

## 6.2 Der Liberalisierungsdruck der EU

Mit der Einrichtung der Europäischen Union ist für deutsche Städte und Gemeinden nicht nur eine weitere übergeordnete Politik- und Verwaltungsinstanz, sondern auch eine Ebene geschaffen worden,

- die dem traditionellen Modell der kommunalen Selbstverwaltung keine oder kaum Rechnung trägt,
- die für die deutschen Kommunen – als staatsrechtlicher Teil der Länder – nicht unmittelbar zugänglich ist. „Die Europäische Union kennt das Recht auf kommunale Selbstverwaltung nicht, wie es in Deutschland im Grundgesetz verankert ist“<sup>447</sup>,
- die mit ihren Verordnungen und Richtlinien mittel- und unmittelbar Einfluss auf eine wachsende Zahl kommunaler Aufgabenfelder nimmt,
- die kommunale Belange ebenso wie die kommunalspezifischen Auswirkungen ihrer Politiken weitgehend ausblendet und sich folglich durch eine mangelnde „Stadtverträglichkeitsprüfung“<sup>448</sup> ihrer Politiken auszeichnet,
- die ebenso wie „Welthandelsorganisation ... , Internationaler Währungsfonds oder ... Weltbank (bestrebt ist), fast alles dem Wettbewerb zu unterwerfen“<sup>449</sup>,

---

446 Ebenda, S. 24.

447 Heide Rühle, *Privates Europa?*, Manuskript, Dortmund, 26.7.2007.

448 Stephan Articus, *Zukunft der Stadt? – Stadt der Zukunft! Anmerkungen zur Situation und Zukunft der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland*, in: *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften* 2002/1, S. 21.

- die mit ihrer weit reichenden, der Beseitigung der Hindernisse für den freien Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr zwischen den europäischen Mitgliedstaaten dienenden Liberalisierungs- und Wettbewerbspolitik (vgl. Artikel 3 Absatz 1c EGV) das traditionelle, dem Gemeinwohl verpflichtete Leistungs- und Aufgabenverständnis der deutschen Kommunen infrage stellt<sup>450</sup>. „Als Hindernisse versteht die EU-Kommission auch Form und Durchführung zentraler Aufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge. ... In der Folge werden die kommunalen Stadtwerke aufgrund marktwirtschaftlicher Wettbewerbsvorgaben der Kommission von privaten Akteuren verdrängt“<sup>451</sup>,
- die schließlich eine Marktlogik favorisiert, die sich prinzipiell vom traditionellen Kommunalmodell und dessen Logiken unterscheidet: Dies betrifft sowohl Art und Weise der Aufgabendurchführung und -koordination als auch die jeweiligen, zum einen durch die Marktkräfte, zum anderen durch politisch-demokratische Entscheidungsprozesse gebildeten Referenzrahmen<sup>452</sup>.

Spürbare Veränderungen für die kommunale Ebene haben die Liberalisierungs-, Wettbewerbs- und Vergabepolitiken der EU und ihrer Richtlinien bisher bei der Energieversorgung, der Abfallbeseitigung sowie der kommunalen Kreditwirtschaft (Sparkassen) hinterlassen. Diese traditionellen Felder der kommunalen Selbstverwaltung sind entweder völlig oder teilweise den europäischen Wettbewerbsregeln unterworfen. Andere Bereiche der kommunalen Daseinsvorsorge – wie ÖPNV oder Wasserversorgung – sind gleichfalls Gegenstand von Liberalisierungsüberlegungen. Die für die Daseinsvorsorge auf liberalisierten Märkten befürchteten Konsequenzen sind eindeutig: „Vernachlässigung sozialer, ökologischer und anderer gemeinwohlbezogener Belange sowie ein ‚race to the bottom‘“<sup>453</sup>.

### 6.3 Kommunale Finanzkrise

Ein weiterer Veränderungsdruck ging für Städte und Gemeinden – gleichfalls seit den 1990er-Jahren – von der prekären kommunalen Finanzsituation aus. Als maßgebliche Ursachen werden insbesondere genannt:

- die kommunalen Folgen aus rückläufiger Wirtschaftsentwicklung und steigenden Arbeitslosenzahlen,

---

449 *Christian Ude*, *Wieviel Kommune brauchen wir? – Kommunale Daseinsvorsorge im Wandel*, in: DEMO 3/2007, S. 8.

450 *Hellmut Wollmann*, S. 30.

451 *Folkert Kiepe*, *Die europäische Stadt – Auslaufmodell oder Kulturgut und Kernelement der Europäischen Union*, Manuskript, Köln 7.5.2007.

452 *Hellmut Wollmann*, S. 41.

453 *Ebenda*, S. 42.

- die Politik von Bund und Ländern, „immer weitere Aufgaben und ... Ausgaben auf die Kommunen abzuschieben“<sup>454</sup>,
- die Steuerreformen des Bundes, die – wie die Steuerrechtsnovelle von 1998 oder die Unternehmenssteuerreform 2000 – dazu beitragen sollten, den Standort Deutschland für die Wirtschaft und ihre Unternehmen attraktiver zu machen. Für die Kommunen, darin stimmt eine Vielzahl der Gesprächspartner dieser Studie überein, waren mit diesen Politiken zum Teil dramatische Einnahmeverluste, vor allem bei der Gewerbesteuer (deren kommunaler Anteil zudem verringert worden war) verbunden. Veränderte und vor allem von Konzernen genutzte steuerliche Gestaltungsmöglichkeiten – so z.B. bei der Verrechnung von Gewinnen und Verlusten – führten dazu, dass Städte mit prosperierenden und zahlungskräftigen Unternehmen wie Ludwigshafen (BASF) oder Sindelfingen (Daimler-Chrysler) zwischen den Jahren 2000 und 2002 steuerliche Rückgänge von mehr als 48 bzw. 60 Prozent zu verzeichnen hatten<sup>455</sup>. Diese Entwicklung machte auch vor der als reich geltenden Stadt München, Sitz von sieben DAX-Unternehmen, nicht Halt und veranlasste die Zeitschrift DEMO zu der Frage „Was hat Münchens Haushaltssperre mit Globalisierung zu tun?“<sup>456</sup>.

Infolge der sich öffnenden Schere zwischen kommunalen Einnahmen und Ausgaben konnten viele Städte keinen ausgeglichenen Haushalt mehr vorlegen. Die eingeleiteten Programme zur Haushaltskonsolidierung – „Hannover hat inzwischen (Mitte 2006) bereits fünf dieser Programme aufgelegt“<sup>457</sup> – bedeuteten vor allem Mittel- und Stellenkürzungen bei den freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben wie Kultur, Sport und Soziales. Vorrangig betroffen von diesen Sparmaßnahmen waren vielfach dezentrale Einrichtungen und Leistungen auf Stadtteilebene. Gleichzeitig sind „die Investitionsausgaben der Kommunen seit 1992 um 13 Milliarden jährlich auf derzeit weniger als 20 Milliarden gesunken“<sup>458</sup>. Bei kommunalen Gebäuden wie Schulen, Kindergärten oder Verwaltungsbauten hat sich damit bis Ende 2006 ein Investitionsstau von etwa 300 Milliarden Euro aufsummiert<sup>459</sup>.

Weiteres Indiz für die defizitäre Situation vieler kommunaler Haushalte ist auch der Anstieg der Kassenkredite, die eigentlich nur zur Überbrückung kurzfristiger Liquiditätsengpässe gedacht sind. Diese Kredite, die „in vielen Städten angesichts

---

454 *Monika Kuban*, Verursacher der desolaten Bilanz sind Bund und Länder, in: Frankfurter Rundschau vom 13.3.2003.

455 *Städte mit Zukunft oder Zukunft ohne Städte?*, in: Die Rheinpfalz vom 14.5.2003.

456 *Götz-Dietrich Opitz*, Die globale Stadt: Was hat Münchens Haushaltssperre mit Globalisierung zu tun?, in: DEMO 12/2003.

457 Interview mit dem Dezernenten für Wirtschaft und Umwelt der Stadt Hannover, Hans Mönninghoff.

458 *Stephan Articus*, zit. nach: Einsturzgefahr: Städte greifen durch, in: Westfälische Rundschau vom 17.1.2006.

459 *Stefan Bogenberger und Bernhard Schöne*, Investitionsstau: Deutschland spart sich kaputt, in: Immobilien-Zeitung 22/2006, S. 1.

ihrer desolaten Finanzlage zur traurigen Normalität geworden (sind, haben sich) seit Anfang 2000 ... mehr als vervierfacht<sup>460</sup> und werden zur Finanzierung „laufender Ausgaben der Verwaltungshaushalte, etwa für Personalkosten oder Sozialhilfe“<sup>461</sup>, eingesetzt.

#### **6.4 Verwaltungsmodernisierung – Prinzipien der Wirtschaft halten Einzug**

Eine Öffnung kommunaler Verwaltungen und ihrer Aktivitäten für mehr Wettbewerb und Markt wurde schließlich auch durch die Anfang der 1990er-Jahre in vielen Städten und Gemeinden einsetzende und am Vorbild der Privatwirtschaft und ihrer Unternehmen orientierte Modernisierung kommunaler Verwaltungsstrukturen angestoßen. Diese Verwaltungsmodernisierung war keine deutsche Besonderheit, sie kann vielmehr „als einheitlicher globaler Trend der 90er Jahre im öffentlichen Sektor beschrieben werden“<sup>462</sup>. OECD, Weltbank und Internationaler Währungsfonds hatten schon seit den 1980er-Jahren „eine flächendeckende Einführung von privatwirtschaftlichen Managementprinzipien im öffentlichen Sektor gefordert und ... im Washington-Konsensus eine moderne Verwaltungsführung (definiert)“<sup>463</sup>.

Handlungsleitend für den Umbau öffentlicher Verwaltungen in Deutschland, bei dem die Kommunen eine Vorreiterrolle einnahmen, war das sogenannte Neue Steuerungsmodell (NSM)<sup>464</sup>, das die KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung) in Anlehnung an die Vorstellungen des „neo-liberal und betriebswirtschaftlich inspirierten New Public Management (NPM)“<sup>465</sup> und die politischen Erfahrungen der niederländischen Stadt Tilburg entwickelt hatte. Größere Transparenz und Flexibilität wie auch eine Neustrukturierung des Verwaltungshandelns sollten dazu beitragen, Kosten zu sparen sowie gleichzeitig Effizienz und internationale Wettbewerbsfähigkeit deutscher Städte und Gemeinden zu erhöhen.

#### **6.5 Konsequenzen des Veränderungsdrucks: Effektivierung und Privatisierung kommunalen Handelns**

Seit dem Beginn der 1990er-Jahre haben prekäre kommunale Finanzlage und der von mehreren Seiten ausgeübte Veränderungsdruck in deutschen Städten und

---

460 *Monika Kuban*, Es wird besser, aber wir sind noch nicht über den Berg!, in: AKP 3/2007, S. 38.

461 *Stephan Articus*, Zukunft der Stadt?, S. 8.

462 *Norbert Kersting*, Auf dem Weg zu einem effektiven Dienstleister, in: Das Parlament Nr. 01-02/3.1.2005, <http://www.bundestag.de/dasparlament/2005/01-2/Thema/015.html>

463 Ebenda.

464 *Das Verhältnis von Politik und Verwaltung im Neuen Steuerungsmodell*, KGSt-Bericht 10/1996.

465 *Hellmut Wollmann*, Die traditionelle deutsche kommunale Selbstverwaltung, S. 36.

Gemeinden einen tiefgreifenden Wandel ausgelöst, dessen wesentliche Merkmale eine sukzessive „Verbetriebswirtschaftlichung“ kommunaler Verwaltungsstrukturen sowie eine Reduzierung ihres Aufgaben- und Leistungsspektrums infolge vielfältiger Privatisierungsmaßnahmen sind (zu den diesbezüglichen kommunalen Aktivitäten siehe Abschnitt III.5).

Maßgebliche Elemente der durch das Neue Steuerungsmodell bestimmten Modernisierung kommunaler Verwaltungen waren und sind

- die Einführung betriebswirtschaftlicher Elemente in Verwaltungshandeln,
- ein damit induziertes verändertes Verständnis der Kommunen von sich selbst und ihren Nutzern, das in Begriffen wie „Unternehmen Stadt“, „Konzernstruktur“ oder „Kundenorientierung“ zum Ausdruck kommt,
- eine weit reichende, der Verbesserung interner Effektivität und Effizienz dienende Reorganisation, zu deren Kernelementen „dezentrale Ressourcenverwaltung“, „Budgetierung“ sowie „Output-Orientierung“ zählen,
- eine Stärkung der Entscheidungs- und Steuerungsfunktion der Politik durch Einführung von „strategischem Controlling“, „Kontrakten“ und „Berichtswesen“<sup>466</sup> sowie nicht zuletzt
- eine den *Outsourcing*-Strategien privater Unternehmen ähnelnde und mit *Lean Management* umschriebene Verschlinkung kommunaler Verwaltungen. Bisher öffentlich erbrachte Leistungen sollten dabei abgebaut und ausgelagert, ihre Durchführung „verbetriebswirtschaftlich“ werden.

Die immer weitere Bereiche des kommunalen Aufgabenspektrums erfassende Ausgründung und Privatisierung von Einrichtungen und Leistungen kann in unterschiedlicher Form erfolgen:

- als formelle oder Scheinprivatisierung durch Einrichtung von „Eigengesellschaften, die rechtlich, organisatorisch und wirtschaftlich selbstständig agieren, jedoch im Eigentum der Kommune bleiben“<sup>467</sup>. Für Aufgabenerfüllung und Gebührenhoheit ist diese weiterhin allein verantwortlich. Bei der sich in der ersten Hälfte der 1990er-Jahre vollziehenden „Ausgründungswelle“<sup>468</sup> stand diese Form der Privatisierung im Vordergrund,
- als materielle Privatisierung, bei der eine vollständige „Eigentums- und Verantwortungsübertragung von der öffentlichen Hand auf einen Privaten statt(findet)“<sup>469</sup>. Die materielle Privatisierung erfolgt „in den meisten Fällen auf dem Wege der Anteilsveräußerung“, bei der die Kommune „ihre Anteile an einem kommunalen Unternehmen (Beispiel: Stadtwerke) ganz oder teilweise an

---

466 *Das Verhältnis von Politik und Verwaltung im Neuen Steuerungsmodell*, S. 9 f.

467 *Hellmut Wollmann*, S. 37.

468 *Das Verhältnis von Politik und Verwaltung im Neuen Steuerungsmodell*, S. 33.

469 *Norbert Portz*, Privatisierung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Handwörterbuch der Raumordnung, S. 799.

einen privaten Investor verkauft“<sup>470</sup>. Infolge steigender kommunaler Haushaltsengpässe und der Liberalisierungs- und Deregulierungspolitiken der Europäischen Union hat die Form der materiellen Privatisierung in jüngerer Zeit zunehmend an Bedeutung gewonnen.

Zur materiellen Privatisierung zählen auch in jüngster Zeit zunehmend an Bedeutung gewinnende öffentlich-private Kooperationsansätze (*Public Private Partnerships*). Der aus dem angloamerikanischen Raum übernommene Partnerschaftsansatz spielte bereits in den frühen 1990er-Jahren im Bereich der Stadtentwicklung und Stadterneuerung eine Rolle, heute stehen Aufgaben wie Bau, Erneuerung, Management und Betrieb öffentlicher Infrastruktureinrichtungen im Vordergrund. Rechtlich umfassen öffentlich-private Partnerschaften eine Vielzahl vertraglich geregelter Formen des Aufgaben-*Sharing* zwischen unabhängigen Rechtssubjekten einerseits sowie gemischt-wirtschaftliche, von öffentlichen und privaten Akteuren gemeinsam getragene Gesellschaften andererseits (vgl. Abschnitt III.5).

Die Liste der bis jetzt – formell wie materiell – privatisierten kommunalen Aufgaben und Leistungen ist lang. Schätzungen gehen davon aus, „dass inzwischen mehr als die Hälfte der kommunalen Aktivitäten und Finanzmittel außerhalb der Kernverwaltung ... abgewickelt werden. Diese Tendenz wird sich ... künftig verstärken“<sup>471</sup>. Auch in den in diese Untersuchung einbezogenen Städten sind vielfältige Privatisierungen erfolgt. Je nach Finanzlage, lokalen Problemen und Bedarfen oder auch politischen Orientierungen weisen diese jedoch deutliche Unterschiede in Bezug auf Formen, Intensität und Aufgabenbereiche auf (vgl. Abschnitt III.5).

## 6.6 Bilanz: Sukzessive Erosion der kommunalen Selbstverwaltung?

Für deutsche Städte und Gemeinden, denen „eine ganzheitliche Verantwortung für eine breite Palette elementarer Aufgaben (obliegt)“<sup>472</sup>, bedeuten Modernisierungs- und Privatisierungswelle nicht nur einen tendenziellen Funktionswandel, sondern auch einen Substanzverlust der Politik:

- Mit der verstärkten Einbeziehung betriebswirtschaftlicher Elemente in Struktur, Abläufe und Selbstverständnis kommunaler Verwaltungen ist eine komplexe Gemengelage aus öffentlichen und privatwirtschaftlichen Zielen und Prinzipien entstanden, die sich oft – so z.B. in Form übergreifender Gemeinwohlorientierung einerseits und aufgabenspezifischer Renditeorientierung und Gewinnverpflichtung andererseits – diametral gegenüberstehen.

---

470 Ebenda, S. 800.

471 Walter Richter, Controlling im „Konzern“ Stadt, zit. nach Hellmut Wollmann, S. 38.

472 Stephan Articus, Zukunft der Stadt? – Stadt der Zukunft!, S. 10.

- Deregulierung und Liberalisierung von Aufgaben und Leistungen der kommunalen Daseinsvorsorge gehen mit einem weit reichenden Funktionswandel der kommunalen Ebene einher: von einem starken Garanten der kommunalen Selbstverwaltung zu einem bloßen Gewährleister kommunaler Aufgabenerfüllung.
- Die zunehmende Verschlankung kommunaler Verwaltungen durch Auslagerung spezifischer Leistungen und Einrichtungen bedeutet eine schrittweise Abkehr vom umfassenden und multifunktionalen, für den gesamten Stadtraum geltenden Modell der kommunalen Selbstverwaltung. Die Fähigkeit der Städte, „die unterschiedlichen Handlungsfelder zu koordinieren und zu steuern“, droht damit „zu erodieren“<sup>473</sup>.
- Die Auslagerung einer Vielzahl von „kommunalen Aufgaben auf verselbstständigte kommunale Eigengesellschaften oder privatwirtschaftliche Akteure führt zu einer Reduzierung der Entscheidungs- und Kontrollfunktion kommunaler Vertretungskörperschaften und kann damit zu einer Gefährdung für die kommunale Demokratie werden“<sup>474</sup>.
- Mit der Veräußerung kommunaler Einrichtungen begeben sich die Kommunen auch ihrer aufgabenspezifischen Einfluss- und Reaktionsmöglichkeiten. „Wer seine Stadtwerke verkauft, hat keinen Einfluss auf die Energiepolitik vor Ort, ... und wer seine kommunalen Wohnungen verkauft, kann einkommensschwache Gruppen nicht mehr mit erschwinglichem Wohnraum versorgen“<sup>475</sup>.
- Einschnitte in künftige kommunale Handlungsspielräume bedeuten in der Regel auch Leasing- oder Kooperationsverträge mit Akteuren der Privatwirtschaft: infolge langfristiger Bindungen und dadurch eingeschränkter kommunaler Finanzierungsspielräume.

In der Summe bedeuten diese Entwicklungen für viele Städte eine Einschränkung ihres Handlungs- und Gestaltungsrahmens, reduzierte Entscheidungsspielräume für ihre demokratisch legitimierte Vertretungskörperschaften und eine immer stärkere Vermengung von *Shareholder*- und *Stakeholder*-Orientierung bei der Durchführung ihrer Aufgaben<sup>476</sup>.

---

473 *Hellmut Wollmann*, S. 42.

474 Ebenda.

475 *Christian Ude*, S. 8.

476 Interview mit Prof. Elmar Altvater.



### III. Kommunale Strategien – Reaktion auf veränderte Rahmenbedingungen

Im Zentrum des vorangegangenen Kapitels standen zwei Themen: zum einen die tiefgreifende Transformation der zentralen Rahmenbedingungen städtischer Entwicklung im Zuge des aktuellen Globalisierungsprozesses und zum anderen die Folgen dieser Transformation für deutsche Städte und Gemeinden. Letztere wurden zunächst allein als passiv Betroffene und damit als „Aufprallfeld“ umfassender wirtschaftlicher, demographischer und sozialer Veränderungen dargestellt. Die Strategien und Maßnahmen, mit denen Städte diesen Entwicklungen und Herausforderungen begegnen und durch die sie aktiv in den geschilderten Transformationsprozess involviert sind, wurden gezielt unberücksichtigt gelassen. Diese Aktivitäten sollen im folgenden Abschnitt erörtert werden. Als maßgebliche Grundlage dienen die im Kontext dieser Studie durchgeführten Expertengespräche sowie einschlägige Berichte, Broschüren und Strategiepapiere aus den Untersuchungsstädten<sup>1</sup>.

Angesprochen ist eine Vielzahl sektoraler Maßnahmen von Städten, die sich nicht nur nach Lage und Größe und damit ihrer „Liga-Position“ im Kreis der kommunalen Akteure, sondern auch in Bezug auf eine Reihe weiterer Merkmale voneinander unterscheiden:

- die historischen Voraussetzungen und die damit verbundene Pfad-Abhängigkeit der jeweiligen Entwicklung,
- die ökonomischen und sozialen Strukturen und Problemlagen,
- den Grad und Umfang transformationsbedingter Betroffenheit (vgl. Abschnitte II.1.–II.6),
- den finanziellen Handlungsspielraum. „Das, was die Stadt München macht, können nur Städte einer bestimmten Größenordnung machen“<sup>2</sup>,
- die (noch) vorhandenen kommunalen Kompetenzen. „Der Funktionsverlust der Städte wird atemberaubend, wenn sie sukzessive ihre kommunalen Unternehmen und damit ein wichtiges Instrumentarium verlieren“<sup>3</sup>,
- die konkreten Akteurskonstellationen und deren politische Prioritäten wie auch
- die Art der lokalen Problemwahrnehmung. In vielen Fällen ist die „Globalisierung des Marktes wesentlich weiter fortgeschritten als die Globalisierung in den Köpfen der Verwaltung und in den Köpfen des Stadtparlaments“<sup>4</sup>.

---

1 Eine fundierte Auseinandersetzung mit dem „politischen Handeln in Gemeinden“ bietet vor allem der von *Hellmut Wollmann und Roland Roth (Hrsg.)* vorgelegte Band: *Kommunalpolitik*, Opladen 1999.

2 Interview mit dem Wirtschaftsreferenten der Landeshauptstadt München, Reinhard Wieczorek, am 15.12.2005 in München.

3 *Christian Ude*, *Wie viel Kommune brauchen wir?*, S. 8.

Infolge dieser an die eingangs genannten *Varieties of Capitalism* erinnernden Vielfalt kommunaler Ausgangspositionen und Handlungsmöglichkeiten kann es nicht *die* den globalisierungsbedingten Herausforderungen begegnende Stadtpolitik geben.

Ungeachtet aller Unterschiede gibt es aber auch eine Reihe gemeinsamer, z.T. durch die Förderkonditionen von Bundes- und EU-Programmen bestimmter, die aktuelle Kommunalpolitik kennzeichnender und sich zum Teil maßgeblich von früheren Zeiten unterscheidender Handlungsschwerpunkte beziehungsweise Handlungskorridore. Diese umfassen

- die fortschreitende Internationalisierung kommunalen Handelns (dies trifft insbesondere auf die Stadtstaaten und großen Städte zu),
- eine Dualisierung von wettbewerbsorientierten Standortpolitiken einerseits, Sozial- und Integrationspolitiken andererseits.

Die im Kontext dieser Politikfelder praktizierten Maßnahmen und Aktivitäten stehen zum Teil quer zu den sektoralen Bereichen der Kommunalpolitik. So zählen beispielsweise kommunale Wohnungs- und Bildungsangebote zum einen zu den für die Anwerbung bestimmter Schichten relevanten Standortfaktoren und zum anderen zu den versorgungspolitischen Maßnahmen für die von der aktuellen Entwicklung negativ Betroffenen.

Standortpolitiken sind in der Regel außenorientiert und lassen sich mit dem Leitbild der „Marktgerechten Stadt“ umschreiben. Ihre aktuelle Priorität wird auch aus neueren Stadtentwicklungskonzepten ersichtlich. Standen dort in den 1970er- und 1980er-Jahren in der Regel Themen wie Bevölkerung, Wohnen und soziale Infrastruktur im Vordergrund, so sind dies heute meist Felder wie Wirtschaftsentwicklung, internationale Attraktivität und Standortprofilierung.

Wettbewerbsorientierte Politiken umfassen Aktivitäten der kommunalen Wirtschaftsförderung und der räumlichen Aufwertung sowie eine Vielzahl gleichfalls der Standortverbesserung dienender Maßnahmen in allen Bereichen kommunalen Handelns (so gilt z.B. neuerdings auch Familienfreundlichkeit als Standortfaktor<sup>5</sup>),

Sozial-, Integrations- und Qualifizierungspolitiken sind *innenorientiert* und haben vor allem die Verlierer des aktuellen Globalisierungsprozesses zum Ziel. Für einen Ansatz der räumlichen Verknüpfung dieser Politiken steht unter anderem das Programm „Soziale Stadt“ (vgl. Abschnitt III.4.5),

---

4 Interview mit dem Geschäftsführer der Bremer Investitionsgesellschaft (BIG), Ulrich Keller, in Bremen am 29.8.2006.

5 *Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend*, Der Familienatlas, Familienfreundlichkeit als Standortfaktor, Berlin 2005.

- den Relevanzgewinn des Privatsektors. Dabei geht es nicht um einzelne kommunale Handlungsfelder, sondern um den Gesamtrahmen kommunalen Handelns. Die durch externen Veränderungsdruck und interne Haushaltsprobleme ausgelösten Aktivitäten reichen von der Verbetriebswirtschaftlichung kommunaler Organisationsstrukturen über den Bedeutungsgewinn von *Governance*-Ansätzen bis zur Teil- oder Vollprivatisierung kommunaler Leistungen und Einrichtungen,
- einen Relevanzgewinn der regionalen Ebene. Das Spektrum praktizierter Kooperationsansätze ist groß und geht von der aufgabenspezifischen Problembearbeitung bis zur Einrichtung großräumiger Metropolregionen. Im Vordergrund stehen auch hier meist wirtschaftliche Ziele wie bessere Positionierung im Wettbewerb der Regionen.

## 1. Internationalisierung von Kontakten und Beziehungen

Die Globalisierung der Märkte und Handelsbeziehungen, fortschreitende Liberalisierungs- und Deregulierungspolitiken der EU wie auch eine immer größere Standortunabhängigkeit von Wirtschaftsunternehmen beziehungsweise Unternehmensteilen haben dazu geführt, dass die altbekannte Konkurrenz der Städte und Gemeinden ab den späten 1980er-Jahren ein neues Niveau erreicht hat. Der Wettbewerb der Städte hat sich nicht nur verschärft, er findet zunehmend (auch) auf internationaler Ebene statt.

In diesem Kontext haben sich auch Selbstwahrnehmung und Vergleichsmaßstäbe vieler Städte verändert. Wurden früher auf die Frage nach vergleichbaren Städten in der Regel andere deutsche Kommunen genannt, so stehen heute – insbesondere auf Großstadtebene – Städte anderer Länder im Vordergrund. Für Hamburg sind dies Rotterdam, Stockholm, Mailand oder Barcelona<sup>6</sup>. In München hat man gleichfalls Barcelona sowie Helsinki, Wien und Amsterdam im Blick<sup>7</sup>, und für Dresden, einen Schwerpunkt der Mikroelektronik, gibt es „in Europa eigentlich nur einen Wettbewerbsstandort, und der heißt Grenoble. Die wichtigsten Konkurrenten sitzen sonst in den U.S.A. und in Asien“<sup>8</sup>.

Die verstärkte internationale Ausrichtung deutscher Kommunen wird auch deutlich in der zunehmenden Kooperation mit Städten anderer Nationalstaaten – entweder in Form von Städtenetzwerken oder über kommunale Partnerschaften:

- Bei den Netzwerken handelt es sich – mit Ausnahme von Metropolis, einem Netzwerk von Weltstädten, dem als einzige deutsche Kommune Berlin angehört – um kommunale Kooperationen auf europäischer Ebene. Zu den zentralen Zielen dieser Netzwerke zählen der kommunale Erfahrungs- und Informationsaustausch sowie das Lobbying gegenüber den Organen der Europäischen Union. Diese Ziele können auf breiter Ebene verfolgt werden; ein Beispiel ist hier das, Großstädten mit mehr als 250 000 Einwohnern offen stehende, Netzwerk EUROCITIES, dem die Mehrzahl der Untersuchungsstädte dieser Studie angehört. Der Aktionsrahmen dieser Netzwerke kann sich aber auch auf einzelne inhaltliche Schwerpunkte – wie beispielsweise AMRIE (ein Netzwerk für maritime Belange unter Beteiligung des Landes Bremen) – oder begrenzte Teilräume beschränken (Beispiele hierfür sind die verschiedenen Euregios und Euroregionen, an denen eher mittelgroße Städte wie Osnabrück, Krefeld oder Karlsruhe beteiligt sind).

Die meisten europäischen Netzwerke sind nach Verabschiedung des Maastricht-Vertrags und den damit ausgelösten Konsequenzen für die europäische Zusammenarbeit (vgl. Abschnitt 1.2) in den 1990er-Jahren und später einge-

---

6 Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein, Monitor wachsende Stadt, Bericht 2006, Hamburg 2005, S. 9.

7 Interview mit dem Wirtschaftsreferenten der Landeshauptstadt München, Reinhard Wieczorek.

8 Interview mit dem Beigeordneten für Wirtschaft der Stadt Dresden, Dirk Hilbert.

richtet worden. Zu den bereits früher geschaffenen Ausnahmen zählt das Netzwerk EUROCITIES, das 1986 in Rotterdam im Rahmen einer Konferenz zum Thema „Die Stadt als Motor der wirtschaftlichen Entwicklung“ gegründet wurde. Vergleichsweise neu ist damit auch die kommunale Kooperation in derartigen Netzwerken. „Als ich 1990 das Referat für Arbeit und Wirtschaft der Stadt München übernahm, war München noch in keinem europäischen Städteverband vertreten“<sup>9</sup>.

- Kommunale Partnerschaften gibt es schon lange. Die meisten wurden in der Nachkriegszeit im Sinne der Völkerverständigung sowie der Versöhnung und Begegnung mit ehemaligen Gegnern des Zweiten Weltkriegs auf europäischer Ebene gegründet. Kommunale Partnerschaften, die im Kontext dieser Studie von Belang sind, wurden hingegen erst ab den frühen 1990er-Jahren, vorzugsweise mit Städten aus Ostasien (insbesondere aus China) und Kommunen in den aus der früheren Sowjetunion hervorgegangenen Transformationsstaaten, geschlossen. In beiden Fällen haben Fragen der wirtschaftlichen Entwicklung und Wirtschaftsförderung Priorität; bei Städten in den Transformationsstaaten spiel(t)en zusätzlich auch Fragen des administrativen Auf- und Umbaus eine Rolle<sup>10</sup>. „Das Wichtigste an Städtepartnerschaften ist heutzutage die Wirtschaft, der Austausch von Kirchenchören ist vorbei“<sup>11</sup>.

Partnerschaften zu Städten der neuen Weltmarktteilnehmer China und Indien sowie zu Kommunen aus Transformationsstaaten werden auch von den meisten Untersuchungsstädten unterhalten: von Berlin und Köln zu Peking, von Hamburg zu Shanghai, von Düsseldorf zu Chongqing, der mit 32 Mio. Einwohnern größten Stadt der Welt, in der aufgrund ihrer küstenfernen Lage Löhne und Steuern gleichermaßen niedrig sind, von Stuttgart zu Mumbai, Brno und Samara, von Frankfurt zu Dubai und Shenzhen oder von Köln zu Kyoto und Wolgograd, um nur einige Beispiele zu nennen. Inzwischen unterhalten über 40 deutsche Städte Partnerschaften mit Städten aus der Volksrepublik China.

Wirtschaftlich orientierte Städtepartnerschaften und eine Vielzahl kommunaler, oft auch von den Kammern und Verbänden der gewerblichen Wirtschaft unterstützter Repräsentanzen vor Ort sind häufig Grundlage und Auslöser einer weiteren Form der Internationalisierung: der Ansiedlung ausländischer Unternehmen in Deutschland. Am stärksten sind diese – vor allem wenn es um Herkunftsstaaten wie China, Korea, Japan, Indien oder auch Russland geht – in wirtschaftsstarken und optimal an internationale Verkehrsnetze angeschlossenen Regionen wie dem Rhein-Main-Gebiet oder dem Köln-Düsseldorfer-Raum vertreten. Einzelnen Städten und Stadtregionen ist es zudem gelungen, länderspezifische Unternehmensschwerpunkte aufzubauen. So hat sich beispielsweise Hamburg zu einem der füh-

---

9 Interview mit dem Wirtschaftsreferenten der Landeshauptstadt München, Reinhard Wieczorek.

10 Siehe dazu: *Werner Heinz und Nicole Langel*, Kommunale Entwicklungspartnerschaften, Berlin 2002, S. 15.

11 Der Düsseldorfer Oberbürgermeister Joachim Erwin, zit. nach: *Erich Follath*, Ab durch's Reich der Mitte, in: DER SPIEGEL 27/2006.

renden China-Standorte in Europa entwickelt. China gilt auch „als größter Motor“<sup>12</sup> der aktuellen Entwicklung des Hamburger Hafens. Hamburg, das nach den Worten seines Ersten Bürgermeisters Ole von Beust mit fast 400 chinesischen Unternehmen „in Sachen China eindeutig die deutsche Nummer Eins (ist)“<sup>13</sup>, setzt auch weiterhin auf „eine jährlich steigende Zahl von Ansiedlungen chinesischer Betriebe und die Stärkung der China-Kompetenz in Hamburg“<sup>14</sup>.

Die Stadt Frankfurt am Main und ihr Umland sind indessen zum Korea-Zentrum in Europa geworden: mit großen Konzernen wie KIA, Hyundai und Samsung, aber auch 200 kleineren und mittleren Betrieben<sup>15</sup>. Gleichzeitig ist der Frankfurter Flughafenbetreiber Fraport, an dem die Stadt ein Viertel der Anteile hält, an einer Vielzahl ausländischer Flughäfen (drei davon in China, einer in Indien) beteiligt. Und Düsseldorf, in dessen Wirtschaftsraum 450 japanische Firmen ansässig sind, wird bereits als „Klein-Tokyo am Rhein“ bezeichnet.

Der Wettbewerb zwischen den deutschen Städten um die Ansiedlung ausländischer Unternehmen ist groß. Es war daher kaum überraschend, dass die meisten der im Rahmen der vorliegenden Studie kontaktierten Oberbürgermeister entweder gerade eine Reise nach China planten oder diese vor kurzem abgeschlossen hatten. Der Düsseldorfer Oberbürgermeister Erwin beispielsweise verbringt jährlich etwa „70 Tage auf Dienstreisen im Ausland – überwiegend auf anderen Kontinenten –, um Düsseldorf dort zu positionieren. Sie müssen den Leuten weltweit einhämmern, dass wir *das* Wirtschaftszentrum Deutschlands sind“<sup>16</sup>.

Auch kleinere Städte sind – wenn auch in unterschiedlicher Form – an der fortschreitenden Internationalisierung beteiligt. Regensburg hat beispielsweise Kontakte zu den U.S.-amerikanischen Städten San Antonio und San Francisco sowie dort im Hochtechnologiebereich tätigen Unternehmen aufgenommen. Mit der chinesischen Stadt Qingdao ist ein Kooperationsvertrag vorgesehen, und mit den osteuropäischen Städten Pilsen, Odessa und Budvar werden Städtepartnerschaften unterhalten. Die nordhessische Stadt Kassel baut in den Bereichen Regenerative Energien und Umwelttechnik wie auch im Tourismus ein Kontaktnetz nach China auf<sup>17</sup>, und in Schwerin wurde Anfang Juni 2007 der dortige Regionalflughafen von einem chinesischen Unternehmen mit dem Ziel, diesen zum „Frachtkreuz des Nordens“ auszubauen, übernommen<sup>18</sup>. In Castrop-Rauxel planen indische Geschäftsleute das europäische Ayurveda-Zentrum, und in Brandenburg hat ein malaysischer Investor eine ehemalige Cargolifter-Halle zu einem 8 000 Besucher fas-

---

12 Interview mit dem Hamburger Oberbaudirektor, Prof. Jörn Walter, in Hamburg am 24.3.2006.

13 *Ole von Beust*, zit. nach Erich Follath.

14 *Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein*, Monitor wachsende Stadt, S. 13.

15 *Peter Dietz*, Jede siebte Firma kommt aus dem Ausland, in: Frankfurter Rundschau vom 18.4.2007.

16 Interview mit dem Oberbürgermeister der Landeshauptstadt Düsseldorf, Joachim Erwin.

17 *Rolf Pasch*, Kassel blickt mit gebündelter Kraft nach China, in: Frankfurter Rundschau vom 9.7.2003.

18 *Thomas Wüpper*, Chinesen erwerben deutschen Flughafen, in: Frankfurter Rundschau vom 25.5.2007.

senden Freizeitpark werden lassen<sup>19</sup>. In Dortmund hingegen bedauert man, Internationalisierung in Form eines *Technology buy-out*<sup>20</sup> praktiziert zu haben. „Die Anfang der 1990er-Jahre als modernste Anlage dieser Art erstellte Kokerei Kaiserstuhl wurde von Chinesen gekauft, abgebaut und verschifft, um dann unter gleichem Namen in China wieder aufgebaut zu werden“<sup>21</sup>.

Zur Anbahnung und Verstärkung internationaler Kontakte werden von den Spitzen vor allem größerer Städte zunehmend auch internationale, auf gemischte Teilnehmerkreise aus öffentlichen und privaten Akteuren zielende Großveranstaltungen und Fachmessen aufgesucht. Zu den bekanntesten zählen MIPIM, ExpoReal und Global City:

- Nach eigener Darstellung ist die jährlich in Cannes stattfindende MIPIM „das führende internationale Immobilien-Forum und globaler Marktplatz“ für Gewerbeimmobilien. Für manche Städte ist diese Veranstaltung ein Muss: nicht nur um „neue internationale Kontakte zu knüpfen“<sup>22</sup> oder um gesehen zu werden – „München hatte den attraktivsten Stand“<sup>23</sup> –, sondern auch, um die Entscheidungsträger großer Unternehmen mit ausländischen Firmenzentralen zu treffen. Als Beispiel wird in Dortmund der Wohnungsaufkäufer Annington genannt.
- Auch bei der ExpoReal handelt es sich um eine internationale Fachmesse für Gewerbeimmobilien. Die seit 1998 jedes Jahr in München stattfindende Fachmesse ist das deutsche Gegenstück zur MIPIM und versteht sich als „eine businessorientierte Networking-Plattform“ für „die Immobilien-Community“<sup>24</sup>. Die auf der Messe vertretenen Immobilienmärkte reichen „von Europa über Russland und den Mittleren Osten bis in die U.S.A.“<sup>25</sup>.
- Die in Lyon stattfindende Veranstaltung *Global City* schließlich ist keine Immobilienmesse, sondern „ein Netzwerk für internationale Entscheidungsträger in der Stadtentwicklung“<sup>26</sup> aus dem öffentlichen wie dem privaten Sektor. Auffallend bei den dem Erfahrungsaustausch und der Informationsvermittlung dienenden Global-City-Konferenzen ist die Vielzahl der beteiligten Staaten (über 40) und die regelmäßig hohe Zahl hochrangiger kommunalpolitischer Repräsentanten.

---

19 Antje Hildebrandt, Das Wunder von Brand, in: Frankfurter Rundschau vom 7.12.2004.

20 Interview mit dem Planungsdezernenten der Stadt Dortmund, Ullrich Sierau.

21 Ebenda.

22 *Metropolregion Ruhr*, MIPIM 2007, Manuskript, 2006.

23 Interview mit dem Wirtschaftsreferenten der Landeshauptstadt München, Reinhard Wiczorek.

24 Ebenda.

25 *Pressemappe ExpoReal*, München 2007.

26 *Global City*, Das internationale Forum für Entscheidungsträger in der Stadtentwicklung, Kurzdarstellung, Berlin 2007.

## 2. Anpassung an veränderte wirtschaftliche Rahmenbedingungen

Die Auswirkungen des aktuellen Globalisierungsprozesses – von den Ende der 1960er-Jahre einsetzenden Strukturkrisen in der Textil-, Montan- und Schiffbauindustrie bis zu den neuen, mit einer zunehmenden Standortabhängigkeit vieler Unternehmen verbundenen Produktionsstrukturen – haben Städten und Gemeinden gezeigt: Die Entwicklung der privaten Wirtschaft und ihrer Unternehmen ist kein Kontinuum, sondern ein schnellen Veränderungen unterworfenen wie auch von einer Vielzahl nationaler und internationaler Faktoren abhängiger und damit ständig neue Anpassungsleistungen erfordernder Prozess. „Städte sind abhängig von ökonomischen Entwicklungen, die sie nicht beeinflussen können“<sup>27</sup>. Einfluss nehmen können sie allerdings – wenn auch häufig nur mittelbar und in beschränktem Maße – auf die Struktur der lokalen Wirtschaft und deren räumliche Verteilung. In Bezug auf die Standortwahl von Unternehmen bleibt der kommunale Einfluss auf Anreize beschränkt: über die Bereitstellung adäquater Rahmenbedingungen, eine gezielte Angebots- und Strukturpolitik oder ein professionelles Stadtmarketing. Die den Städten zur Verfügung stehenden Instrumente reichen von der Steuer- und Abgabenpolitik und der Organisation von Fördermitteln über die Ausweisung und Bereitstellung attraktiver Gewerbeflächen und eine angemessene Infrastrukturausstattung bis zu einer Vielzahl (städte-)baulicher und sektoraler Maßnahmen, die der kommunalen Standortaufwertung dienen<sup>28</sup>. Die Rolle der Wirtschaftsförderung wird in diesem Kontext gesehen als die „eines Motivators, Impulsgebers und Moderators, dem auch operative und Controlling-Aufgaben obliegen können ... Angesichts der geringen überregionalen Mobilität von Betrieben (hat) die Bestandspflege gegenüber der Neuansiedlungsakquisition an Bedeutung gewonnen“<sup>29</sup>. In Köln nutzt man hierfür das „Branchenforum Industrie, in dem sich Vertreterinnen und Vertreter der Stadt (Wirtschaftsförderung und Stadtentwicklung) und von Industrieunternehmern treffen“<sup>30</sup>, in München pflegt man eine aus den besonderen Verhältnissen der Stadt erwachsene „Diskurskultur“<sup>31</sup>.

### 2.1 Tertiärisierung und Anknüpfen an endogene Potenziale

Wirtschaftlicher Strukturwandel, veränderte Unternehmens- und Produktionsstrukturen und ein verschärfter Wettbewerb auf globaler werdenden Märkten haben in den Städten schon ab den 1970er-Jahren zu vielfältigen Reaktionen geführt. Diese

---

27 Interview mit dem Oberbaudirektor der Hansestadt Hamburg, Jörn Walter.

28 Vgl. dazu *Martha Pohl*, Kommunale Wirtschaftsförderung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), *Handbuch der Raumordnung*, Hannover 2005, S. 509 ff.

29 Interview mit dem Geschäftsführer der Wirtschaftsförderung Dortmund GmbH, Udo Mager, am 26.4.2006 in Dortmund.

30 Interview mit dem Stadtentwicklungsdezernenten der Stadt Köln, Bernd Streitberger.

31 Interview mit der früheren Referentin für Stadtplanung und Bauordnung der Landeshauptstadt München, Prof. Christiane Thalgott, am 15.12.2005 in München.

fielen und fallen aufgrund ungleicher Formen der Betroffenheit und andersartiger Handlungsspielräume zwar unterschiedlich aus, weisen aber gleichzeitig auch eine Reihe von Übereinstimmungen auf.

Städte wie Jena und Dresden beispielsweise konnten sich auf den globalen Märkten behaupten, indem sie vorhandene Potenziale nutzten und weiterentwickelten. In Jena ist es gelungen, auf der Basis der früheren DDR-Kombinate Zeiss und Schott und der vor Ort ansässigen Akademieinstitute „Thüringens führender Technologiestandort“<sup>32</sup> mit einer vielseitigen Produktpalette in Bereichen wie Optik und Opto-Elektronik, Bio- und Medizintechnik sowie -sensorik zu werden. „Jena forciert alle Kräfte, um seine Standortpotenziale auszuschöpfen und weiterzuentwickeln. Die traditionell gewachsenen Industriezweige wurden nicht ... durch neue ersetzt, sondern gestärkt, ausgebaut und spezialisiert“<sup>33</sup>.

Auch die Stadt Dresden, ein ausgewiesener Standort der Mikroelektronik, knüpfte an vorhandene Potenziale an. „Die aktuelle Stärke der Mikroelektronik in Dresden geht noch auf DDR-Zeiten und das dem Kombinat Carl Zeiss Jena zugeordnete Zentrum Mikroelektronik Dresden (ZMD)“ zurück<sup>34</sup>. Aus diesem ist die auf die Produktion von Sensoren und Mikrosystemen spezialisierte Zentrum Mikroelektronik Dresden AG hervorgegangen. Aber auch die Tochterfirmen großer U.S.-amerikanischer Unternehmen wie Infineon Technologies und AMD (Advanced Micro Devices), die in Dresden die weltweit modernsten Chip-Produktionsstätten für Speicherchips und Logistikbausteine unterhalten, „haben auf frühere Mitarbeiter von Mikroelektronik Dresden zurückgegriffen“<sup>35</sup>.

Ihre spezifischen Potenziale hat auch die bereits früher „global vernetzte Weltstadt Hamburg“<sup>36</sup> genutzt. Durch die Grenzöffnung nach Osten – „damit kam auch der ganze Ostseeraum neu dazu“<sup>37</sup> – und die neuen Weltmarktakteure China und Indien wurde „Hamburg wieder zur traditionellen Brücke nach Ost- und Mitteleuropa und fand gleichzeitig in globale Verkehrsströme zurück, die es früher gab“<sup>38</sup>. Dem Leitsatz des Hamburger Oberbaudirektors Jörn Walter – „man muss in Zeitfenstern aktiv werden, in denen man Chancen hat“ – entsprechend hat Hamburg „Mitte der 1990er-Jahre und damit offenbar zum richtigen Zeitpunkt seinen Containerhafen ausgebaut“<sup>39</sup>. 2002 war der erste weitgehend automatisierte Containerhafen der Welt fertig gestellt, und auch das „geschah genau zum richtigen Zeitpunkt. Fünf Jahre früher, und es wäre zu teuer geworden, weil die Um-

---

32 *Stadt Jena (Hrsg.)*, Jena, Thüringens führender Technologiestandort, Jena 2004.

33 Ebenda, S. 10.

34 Interview mit dem Beigeordneten für Wirtschaft der Stadt Dresden, Dirk Hilbert.

35 Ebenda.

36 Interview mit dem früheren Finanzsenator der Freien und Hansestadt Hamburg, Wolfgang Peiner.

37 Ebenda.

38 Ebenda.

39 Interview mit dem Hamburger Oberbaudirektor Jörn Walter.

schlagmenge zu gering war. Fünf Jahre später, und es wäre zu spät gewesen für den Anschluss“<sup>40</sup>.

Der Frachtschlag des Hamburger Hafens hat sich zwischen 1980 und 2005 verdoppelt, für viele Staaten Mittel- und Südosteuropas wie Ungarn, Österreich und Tschechien fungiert Hamburg wieder als „Tor zur Welt“, und in den neuen Stadtteil Hafen-City (vgl. Abschnitt III...), „ziehen Reeder und Schifffahrtsunternehmen und nicht – wie zunächst geplant – neue Medien“<sup>41</sup>.

Die Nutzung endogener Potenziale erweist sich in der Regel als notwendig, nicht aber als hinreichende Voraussetzung für eine erfolgreiche kommunale Entwicklung. „Gewinner wird es wegen vorhandener Potenziale, aber auch ohne solche Potenziale (aber mit neuen Ideen) geben. Ebenso wird es trotz vorhandener Potenziale auch große Verlierer geben“<sup>42</sup>.

Nahezu alle Städte haben zudem – wie bereits vielfach dargestellt<sup>43</sup> – versucht, dem Strukturwandel mit einer verstärkten Tertiärisierung und der Ausweisung neuer Bürogebiete zu begegnen. In einer montanindustriell geprägten Stadt wie Dortmund wurde bereits in den 1980er-Jahren „die Umwandlung zum Dienstleistungsstandort“ zum kommunalpolitischen Ziel erklärt, der frühere Erste Bürgermeister der Stadt Hamburg, von Dohnanyi, erklärte die Stadt gleichfalls Ende der 1980er-Jahre zum „Dienstleistungsstandort“, und auch in Nürnberg wurde ein Übergang „von der Industriestadt zum Dienstleistungszentrum“<sup>44</sup> in die Wege geleitet. Bei der Zahl der Arbeitsplätze haben Dienstleistungen – dies gilt deutschlandweit für alle Städte – das verarbeitende Gewerbe als beschäftigungsstärksten Wirtschaftssektor längst abgelöst (vgl. Abschnitt II.1.1). Von maßgeblicher stadtentwicklungspolitischer Bedeutung ist allerdings weniger der Anteil als die Struktur der jeweiligen Tertiärnutzungen. Finanz- und Versicherungswesen, Groß- und Einzelhandel sowie öffentliche Einrichtungen und Verwaltungen zählen alle zum tertiären Sektor, ihre Erscheinungsbilder und ihre Entwicklungsdynamik weisen jedoch häufig starke Unterschiede auf.

Über den Anteil der im Dienstleistungssektor derzeit Beschäftigten gibt es – je nach der gewählten Perspektive – unterschiedliche Angaben. Bei einer sektoralen, an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten orientierten Betrachtungsweise lag er 2005 im Bundesdurchschnitt bei knapp 72 Prozent. Unter einem funktionalen, allein nach Tätigkeiten und nicht nach sektoralen Zugehörigkeiten differen-

---

40 Wolfgang Hurtienne, Chefplaner der Hamburger Port-Authority, zit. nach Winand von Petersdorf, Hamburg gewinnt die große Kistenschlacht, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung vom 4.12.2005.

41 Interview mit dem Hamburger Oberbaudirektor Jörn Walter.

42 Interview mit der Leiterin der Abteilung Politik und Planung der Bundesverwaltung von ver.di, Dr. Sabine Groner-Weber, am 30.5.2006 in Stuttgart.

43 Für viele: Hartmut Häußermann und Walter Siebel, Dienstleistungsgesellschaften, Frankfurt am Main 1995.

44 <http://www.nuernberg.de/internet/portal/wirtschaft/struktur.html>.

zierenden Blickwinkel belief sich dieser Anteil allerdings bereits im Jahre 2000 auf 75 Prozent<sup>45</sup>.

## 2.2 Relevanzgewinn des sekundären Sektors – Neo-Industrialisierung auf verändertem Niveau

Von Seiten der Wissenschaft, aber auch von den Vertreterinnen und Vertretern der Kammern und Verbände der gewerblichen Wirtschaft wurde schon früh vor einer Politik der einseitigen Dienstleistungsorientierung gewarnt. Verwiesen wurde auf die vielfältigen funktionalen und strukturellen Verknüpfungen von sekundärem und tertiärem Sektor (wie z.B. die Produktionsorientierung vieler Dienstleistungen) und die starke, einer De-Industrialisierung entgegenstehende Exportabhängigkeit der bundesdeutschen Wirtschaft (vgl. dazu auch Abschnitt II.1.2). „Vom sekundären Sektor unabhängige Dienstleistungsstädte sind noch am ehesten im Finanzsektor denkbar“<sup>46</sup>.

Die mit dem Vertrag von Maastricht bewirkte Einrichtung eines europäischen Wirtschaftsraumes sowie anhaltend steigende Exportquoten und ein globalisierungsbedingter Aufschwung in Branchen wie Schiffsbau und Stahlproduktion, die zu den ersten Betroffenen des Strukturwandels zählten, haben dem sekundären Sektor auch auf kommunaler Ebene einen erneuten Bedeutungsgewinn verschafft. In der Ende der 1980er-Jahre noch zur „Dienstleistungsstadt“ erklärten Stadt Hamburg (s.o.), „die aufgrund ihrer Größe noch immer eine starke industrielle Basis hat“, gilt der Industriebereich inzwischen als „schwach“<sup>47</sup>. Gefordert wird daher „eine Stärkung des Industriestandortes Hamburg“. Das „als Verwaltungsstadt und Schreibtisch Westfalens“<sup>48</sup> geltende Münster setzt in den „Leitorientierungen“ seines aktuellen Stadtentwicklungs- und Stadtmarketingkonzepts explizit auf einen Ausbau „als Wirtschaftsstandort ... des dynamischen Mittelstands in Nordrhein-Westfalen“<sup>49</sup>, und auch in Düsseldorf wird die Bedeutung des sekundären Sektors betont: „Gegenwärtig geht es auch hier um den Aufbau gewerblicher Arbeitsplätze. Die Zeit großer neuer Industrieansiedlungen ist allerdings vorbei“<sup>50</sup>. In Frankfurt am Main wird das extern häufig vorherrschende Bild einer monostrukturierten, allein auf Finanzdienstleistungen basierenden Stadt unter Verweis auf den „beachtlichen Branchenmix“ und die Tatsache, dass Frankfurt „ein Zentrum der

---

45 Franz-Josef Bade, Dienstleistungen, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), Handwörterbuch der Raumordnung, S. 78.

46 Interview mit Prof. Joachim Hirsch.

47 Interview mit dem früheren Finanzsenator der Freien und Hansestadt Hamburg, Wolfgang Peiner.

48 Interview mit dem Wirtschaftsdezernenten der Stadt Münster, Thomas Robbers, und dem Stadtdirektor Hartwig Schultheiß am 15.2.2006 in Münster.

49 Stadt Münster, Amt für Stadt- und Regionalentwicklung, Integriertes Stadtentwicklungs- und Stadtmarketingkonzept (ISM), Prozessdokumentation, Münster o.J., S. 2.

50 Interview mit dem Oberbürgermeister der Landeshauptstadt Düsseldorf, Joachim Erwin.

Telekommunikation und Chemieindustrie“ sei, als „purer Unfug“<sup>51</sup> bezeichnet; erst kürzlich habe die Stadt ein „Innovationszentrum für Biotechnologie“ im Stadtteil Heddernheim fertig gestellt. Auch in der bayerischen Landeshauptstadt München wird auf die Relevanz des sekundären Sektors hingewiesen. „Die Münchener Wirtschaft ist durch eine besondere Mischung aus Produktion und Dienstleistungsaktivitäten gekennzeichnet. Nach dem Oberbürgermeister der Stadt ist München ein Produktionsstandort und soll dies auch bleiben“<sup>52</sup>. Zur Unterstützung dieser Absicht hat die Stadt im Flächennutzungsplan weitere Flächen für Gewerbebetriebe ausgewiesen und ein Gewerbehofprogramm aufgelegt.

### **2.3 Die aktuelle Situation: Diversifizierte Strukturen haben Vorrang**

In den meisten Untersuchungsstädten dieser Studie haben Strukturwandel, Veränderung der Unternehmen und die Maßnahmen der kommunalen Strukturpolitik zur Herausbildung diversifizierter Wirtschaftsstrukturen geführt. Der Grad dieser Diversifizierung schwankt von Stadt zu Stadt, signifikante Unterschiede bestehen auch in Bezug auf die jeweiligen wirtschaftlichen Schwerpunkte. Gemeinsam ist vielen der genannten Branchen und Unternehmen allerdings ihre starke internationale Orientierung (infolge der starken Exportabhängigkeit der deutschen Wirtschaft und einer verstärkten Vernetzung von Unternehmen, insbesondere im Finanz- und Versicherungswesen).

Eine besondere Rolle spielen dabei auf Seiten des sekundären Sektors:

- die Automobilindustrie (nicht allein in Stuttgart und Rüsselsheim, sondern auch in Städten wie Hannover, Düsseldorf, Regensburg und München),
- der gesamte „automotive“ Sektor (bei dem es sich oft, ähnlich wie in anderen Branchen, um ein Geflecht von Ausgründungen und auf seine Kernkompetenzen konzentrierten Herkunftsunternehmen handelt),
- die Luft- und Raumfahrt (deren Relevanz vor allem in den drei Stadtstaaten betont wird),
- die chemische und pharmazeutische Industrie,
- die Elektrotechnik und Elektronik,
- der Maschinenbau und die Stahlindustrie (die infolge des aktuellen Aufschwungs in China eine nicht erwartete Renaissance erfährt) sowie

---

51 Interview mit dem früheren Kämmerer der Stadt Frankfurt am Main, Horst Hemzal, in Frankfurt am 13.10.2006.

52 Interview mit dem Wirtschaftsreferenten der Landeshauptstadt München, Reinhard Wiczorek.

- ein breit gefächertes Spektrum innovativer, in diese Industrien integrierter oder mit ihnen vielfach vernetzter Technologien: von Informations- und Kommunikations- bis zu Medizin- und Biotechnologien.

Für den tertiären Sektor werden vorrangig genannt: das Finanz- und Versicherungswesen, der Handelssektor, der Medienbereich, die Werbeindustrie, Mode (hierfür stehen vor allem Städte wie Berlin und Düsseldorf) sowie eine Vielzahl öffentlicher und privater Dienstleistungen. Besondere und wachsende Bedeutung wird auch – den deutlich steigenden internationalen Verkehrs- und Handelsbeziehungen entsprechend – dem Ausbau von Verkehrsknoten wie Flug- und Schifffahrtshäfen sowie Bahnhöfen oder großen Kontakt-, Informations- und Handelsplätzen wie Messen beigemessen.

Im Hinblick auf die künftige Entwicklung werden zwei der genannten Bereiche allerdings mit Fragezeichen versehen: der Stahlsektor und die Automobilindustrie. Die Zukunft beider Bereiche wird in engem Zusammenhang mit der weiteren Entwicklung in China gesehen. Offen ist dabei zum einen, ob die Nachfrage nach Stahl im aktuellen Ausmaß anhalten wird, und zum anderen, ob die chinesische Automobilindustrie zu einem ernsthaften Konkurrenten für die deutschen Autohersteller werden wird. Nicht nur in Bremen und Rüsselsheim, sondern auch in Stuttgart geht man daher davon aus, dass es „nicht garantiert (ist), dass hier auf Dauer alles darauf ausgerichtet bleiben wird, Autos herzustellen“<sup>53</sup>.

## 2.4 Branchen mit hohen Zukunftserwartungen

In Bezug auf die weitere Wirtschaftsentwicklung setzen die Städte – neben Ausbau und Stärkung ihrer gegenwärtigen Schwerpunkte – von Finanzdienstleistungen und Versicherungswesen bis zum Chemiesektor, von Raum- und Luftfahrt bis zur Automobilindustrie oder von Stahl und Maschinenbau bis zum Handel – auf das weite, durch unterschiedliche Schwerpunkte und Kompetenzcluster gekennzeichnete Feld der Hochtechnologien. Dieser als Kernstück der wissensbasierten Ökonomien geltende Sektor ist mit den zentralen deutschen Exportindustrien nicht nur vielfältig vernetzt, er ist vielfach auch integraler Bestandteil.

### 2.4.1 Der Hochtechnologiesektor: Ausgewählte Beispiele aus den Untersuchungsstädten

„Mehr als die Hälfte der Industrieprodukte und über 80 Prozent der Exporte Deutschlands hängen heute vom Einsatz moderner Informations- und Kommunikationstechnik ... und elektronischer Systeme ab. ... Sie wirken zusammen mit der Produktionstechnologie, Material- und Werkstofftechnologie, der optischen

---

<sup>53</sup> Interview mit dem Geschäftsführer des Verbandes Region Stuttgart, Bernd Steinacher, in Stuttgart am 30.5.2006.

Technologie und der Mikrosystemtechnik“<sup>54</sup>. Für manche Städte bedeutet die Förderung von Aktivitäten im Hochtechnologiesektor eine neue Schwerpunktsetzung, andere können an bereits hoch entwickelten Potenzialen ansetzen.

Diese Situation lässt sich an Beispielen aus einigen Untersuchungsstädten plastisch veranschaulichen. Während in der bereits genannten Stadt Jena Bio- und Optische Technologien im Vordergrund stehen, ist dies in Dresden der Mikroelektroniksektor. In Dortmund nehmen die Bereiche Informationstechnologie und Mikrosystemtechnik eine Vorrangstellung ein<sup>55</sup>.

Auf ein sehr breites Spektrum an zukunftsorientierten Technologien setzt die Stadt Berlin. Dieses reicht von Biotechnologie und Medizintechnik über Umwelt-, Energie- und Verkehrstechnologien bis zu Informations-, Kommunikations und Medientechniken<sup>56</sup>. Unter Einbeziehung des Brandenburger Umlandes lassen sich drei besondere Entwicklungscluster (s.u.) identifizieren: Gesundheitswirtschaft, I- und K-Technologien und Medien (in diesem Bereich hat die Stadt einen besonderen Masterplan aufgelegt) sowie der Verkehrs- und Mobilitätsbereich<sup>57</sup>. Die Hansestadt Hamburg setzt auf Medizin- und Biotechnologien und die Bereiche Medien und IT. In der ostbayerischen Stadt Regensburg, die sich als „Magnet für führende High-Tech-Unternehmen von internationalem Rang“<sup>58</sup> bezeichnet, spielen Mikroelektronik und Biotechnologie eine maßgebliche Rolle: „2010 wollen wir einer *der* Sensoric-Standorte sein“<sup>59</sup>. Die Schlüsseltechnologien der Region Nürnberg wiederum, von der es heißt „Lebkuchen Ade, Hello Hightech“<sup>60</sup>, knüpfen an die industrielle Tradition der Stadt und damit an Bereiche wie Elektronik, Maschinen- und Fahrzeugbau an und reichen von der Informations- und Kommunikationstechnik über Energietechnik und Mechatronik, Medizintechnik und Pharma bis zu Verkehrstechnik und Logistik<sup>61</sup>.

Zunehmende Bedeutung wird von vielen der im Hochtechnologiebereich tätigen Unternehmen den sogenannten Nanotechnologien beigemessen, die als „eine der wichtigsten Zukunftstechnologien“ gelten. Diese von kommunaler Seite mit hoher Relevanz versehene Technologie stellt allerdings „weniger eine Basistechnologie im klassischen Sinne mit eindeutig abgrenzbarer Definition dar, sondern beschreibt vielmehr eine neue interdisziplinäre und branchenübergreifende Heran-

---

54 *Bundesministerium für Bildung und Forschung*, Informationsgesellschaft, 2007, <http://www.bmbf.de/de/398.php>

55 Interview mit dem Planungsdezernenten der Stadt Dortmund, Ullrich Sierau.

56 *Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen*, Wirtschaftsstandort Berlin im 21. Jahrhundert, Berlin 2005.

57 Interview mit dem Senator für Wirtschaft, Arbeit und Frauen des Landes Berlin, Harald Wolf.

58 *Stadt Regensburg (Hrsg.)*, Die Top-Unternehmen von Regensburg, Manuskript, Regensburg 2006.

59 Interview mit dem Wirtschaftsreferenten der Stadt Regensburg, Dieter Daminger.

60 *Matthias Autenrieth*, Lebkuchen Ade, Hello Hightech, in: Immobilienmanager, Special Region Nürnberg 7-8/2007, S. 4 ff.

61 *Amt für Wirtschaft der Stadt Nürnberg (Hrsg.)*, Wirtschaftsstandort Nürnberg, Innovationsregion Nürnberg im Überblick, Nürnberg Online, <http://www.wirtschaft.nuernberg.de>

gehensweise für weitere Fortschritte in der Elektronik, Optik, Biotechnologie oder bei neuen Materialien“<sup>62</sup>.

Der Wettbewerb zwischen den Städten ist groß. Biotechnologie und Medizintechnik, Mikroelektronik und Nanotechnologie wie auch Informations- und Kommunikationstechnologien gelten nicht allein als Zukunftsbranchen, sie werden vielerorts auch für die kommunale Außenwerbung eingesetzt: Stuttgart ist „High-Tech-Standort Nr. 1 in Europa“, Regensburg bezeichnet sich als „Magnet für führende Hightech-Unternehmen von internationalem Rang“, Nürnberg wirbt mit einer „Spitzenposition unter den europäischen Technologieregionen“, Dresden definiert sich als „einen der führenden Mikrotechnik-Standorte in Deutschland und Europa“, und auch Köln als „Medienstandort Nr. 1“ und München, die „führende Region des Wissens in Deutschland“ werben mit ihren jeweiligen Spitzenpositionen.

Die Entwicklung neuer Technologien – für die es auch aus anderen (Untersuchungs-)Städten eine Reihe weiterer Belege gibt – ist in der Regel, viel zitiertes Beispiel hierfür ist das „Silicon Valley“ in Kalifornien, von einer engen Kooperation zwischen kleinen Betrieben, größeren Unternehmen und einer Vielzahl universitärer und außeruniversitärer Forschungsinstitute gekennzeichnet. Diese verschiedenen Akteure – und dies ist eine weitere Besonderheit – sind in der Regel nicht räumlich verstreut, sie konzentrieren sich vielmehr in sogenannten räumlichen Clustern. Nach dem Harvard-Ökonomen Michael Porter sind „Cluster räumliche Konzentrationen von miteinander verbundenen Unternehmen, spezialisierten Zulieferern und Dienstleistungsanbietern, Unternehmen in verwandten Branchen sowie institutionellen Einrichtungen (z.B. Universitäten ...)“<sup>63</sup>. Auf solche Cluster – d.h. die Vernetzung branchenspezifischer Kompetenzen – wird in allen Städten gesetzt. In Jena sind Cluster und Netzwerke bereits wesentliche Merkmale einer Wirtschaftsstruktur, die durch vielfältige Beziehungen zwischen den lokalen Großunternehmen Jenoptic, Carl Zeiss Jena und Schott Jenaer Glas, einer Vielzahl kleinerer oft durch Ausgründungen entstandener Unternehmen sowie der Jenaer Wissenschaftslandschaft aus Universität, Fachhochschule und außeruniversitären Instituten gekennzeichnet ist. Auch in Dresden hat sich seit Mitte der 1990er-Jahre in den Bereichen Mikroelektronik und Informationstechnologien ein Cluster mit etwa 500 meist mittelständischen Unternehmen entwickelt. Ähnlich wie in Jena gibt es auch hier zahlreiche Netzwerke zwischen Wirtschaft und Wissenschaft, zu der neben den lokalen Hochschulen mehrere Leibniz-, Max-Planck- und Fraunhofer-Institute zählen.

Städte können solche durch ein „Konglomerat von Faktoren“<sup>64</sup> gekennzeichneten Cluster nicht selber erzeugen, sie können ihre Bildung jedoch unterstützen: durch Verbesserung der erforderlichen Infrastruktur, Bereitstellung von Fördermitteln,

---

62 Christoph Glauner u.a., Nanotechnologie in Dresden/Sachsen, Düsseldorf 2006, S. 25.

63 Michael Porter, Locations, Clusters, and Company Strategy, zit. nach Christoph Glauner u.a., S. 8.

64 Interview mit dem Geschäftsführer der Wirtschaftsförderung Dortmund, Udo Mager.

Ausweisung entsprechender Gebiete und Flächen für die Ansiedlung von Unternehmen oder die Unterstützung von Kooperations- und Informationsmöglichkeiten<sup>65</sup>. Viele Städte haben in diesem Zusammenhang – oft in enger Kooperation mit den Hochschulen vor Ort – Gründer- und Innovationszentren und/oder Technologie- und Wissenschaftsparks eingerichtet (vgl. Abschnitt III.3.1.2)<sup>66</sup>. Diese Zentren und Parks sowie ein breit gefächertes Angebot an Forschungs- und Wissenschaftseinrichtungen verdanken sich der Tatsache, dass „in einer wachsenden Zahl von Städten Wissenschaft als zentrale Antwort auf den Strukturwandel ... angesehen wird“<sup>67</sup>. Das Ziel der Stadt Münster, „sich zu einem der führenden Bildungs-, Wissenschafts-, Forschungs- und Entwicklungsstandorte in Europa (zu entwickeln“<sup>68</sup>, wird von einer zunehmenden Zahl von Städten geteilt. So hat die Stadt München, die für sich bereits den Titel „Stadt des Wissens“ beansprucht<sup>69</sup>, einen Aktionsplan zur Weiterentwicklung dieser Funktion vorgelegt, Köln will seinem „Leitbild 2020“ zufolge „einer der profiliertesten Bildungs- und Wissenschaftsstandorte in Europa werden“<sup>70</sup>, und die Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg, „eine Region, die ihre Erfolge traditionell auf Wissen und der Organisation von Wissen gründet ... (will ihre) Spitzenstellung als europäische Wissensregion sichern und ausbauen“<sup>71</sup>.

Seit 2005 wird die Bezeichnung „Stadt der Wissenschaft“ vom Stifterverband der deutschen Wissenschaft als Prädikat an Städte vergeben, „die Wissenschaft als Motor für die Stadtentwicklung nutzen und erfolgreich Netzwerke zwischen Wissenschaft, Wirtschaft, Kultur und Politik entwickelt haben“<sup>72</sup>. Bisherige Sieger dieses Wettbewerbs waren Bremen/Bremerhaven 2005, Dresden 2006 und 2007 die niedersächsische Stadt Braunschweig.

#### 2.4.2 Logistik und Tourismus: Expansion von Warenströmen und Besucherzahlen

Seinen sichtbarsten Ausdruck findet der Globalisierungsprozess im Anstieg weltweiter Warenströme und Touristenzahlen. Profiteure dieser Entwicklung sind auf

---

65 Christoph Glauner u.a., S. 49 ff.

66 Eine Zusammenstellung solcher Zentren wie auch anderer innovativer Ansätze der Wirtschaftsförderung findet sich in: *Deutscher Städtetag*, DST-Beiträge zur Wirtschafts- und Verkehrspolitik, Innovative Projekte der Wirtschaftsförderung, Köln und Berlin 2003.

67 *Stadt Münster (Hrsg.)*, Wissen\_Schafft\_Münster, Münsters Beitrag zum Wettbewerb des Stifterverbandes für die Deutsche Wissenschaft „Stadt der Wissenschaft 2006“, Münster 2005, S. i.

68 Ebenda.

69 *Landeshauptstadt München, Referat für Wirtschaft und Arbeit*, München – Stadt des Wissens, München 2001.

70 *Industrie- und Handelskammer zu Köln*, Tops und Flops, Stärken und Schwächen der Wirtschaftsregion Köln, Köln 2004, S. 8.

71 *Gemeinsame Landesplanungsabteilung der Länder Berlin und Brandenburg (Hrsg.)*, Leitbild Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg, Potsdam 2006, S. 14.

72 *Landeshauptstadt Dresden (Hrsg.)*, Stadt der Wissenschaft 2006, Dresden 2005, o.S.

kommunaler Ebene zwei gleichfalls zu den Schwerpunkten kommunaler Wirtschaftsförderung zählende Branchen: Logistik und Tourismus.

### Logistikbranche

Durch den Anstieg des vor allem zwischen den Triadestaaten stattfindenden Welthandels, dessen Volumen sich zwischen 1980 und 2000 verdreifacht hat (vgl. Abschnitt I.1.3), den europäischen Binnenmarkt und die Öffnung der Märkte in Mittel- und Osteuropa, die zentrale Lage Deutschlands im europäischen Wirtschaftsraum und nicht zuletzt die Entwicklung neuer Transporttechnologien hat der Logistikbereich in den vergangenen Jahren einen nachhaltigen Bedeutungsschub erfahren. Dieser wird von tiefgreifenden Restrukturierungsmaßnahmen begleitet, die aus früheren Speditionsunternehmen globale Netzwerke logistischer Dienstleister haben werden lassen.

„Die Logistikbranche (ist inzwischen) zu Deutschlands drittgrößter Branche aufgestiegen – neben dem Handel und der Automobilindustrie“<sup>73</sup>. Logistikstandorte bedürfen allerdings – und hierin liegt ein wesentlicher Unterschied zu den Standorten anderer Branchen – spezifischer, nicht ohne weiteres reproduzierbarer Standortvoraussetzungen:

- gute Einbindung in internationale Verkehrsnetze,
- Zugang zu international relevanten Wasserstraßen,
- Verknüpfung unterschiedlicher Verkehrsträger (Wasser, Luft, Schiene, Straße) wie auch
- bedarfsgerechtes, in der Regel großes Angebot an Flächen.

Städte, in deren Entwicklungsstrategien die Logistikbranche eine maßgebliche Rolle einnimmt, finden sich in Deutschland in allen Landesteilen.

Im Norden ist es das Logistikdreieck aus Hamburg, Bremen und Bremerhaven, in dem Hamburg mit dem zweitgrößten Containerhafen Europas eine herausragende Rolle einnimmt. Ziel dieser Stadt ist es, nicht nur „Tor zur Welt“ zu werden, sondern sich als zentraler Warenumsschlagplatz zur „führenden Logistikmetropole in Europa, zu einem europäischen Brückenkopf für und nach China zu entwickeln“<sup>74</sup>. In Bremen setzt man auf „maritime Logistik. Das ist *die* Wachstumsbranche der letzten Jahre. Dazu zählt auch die Hafententwicklung – als eine direk-

---

73 *Stadt Dortmund, Wirtschaftsförderung (Hrsg.)*, Branchenbericht 2006, S. 18. In der statistischen Methodik stellt Logistik keine eigene Branche dar. In der Regel werden dieser die Kernbranche Logistik (Transport-, Lager- und Umschlaggewerbe), die Logistikzentren des Großhandels sowie die Dienstleister für Logistik zugerechnet (aus: Ebenda, S. 20).

74 *Freie und Hansestadt Hamburg, Leitbild: Metropole Hamburg – Wachsende Stadt*, S. 40.

te Folge der Globalisierung“<sup>75</sup>. Kostengünstige Grundstücke in der Bremer Überseestadt machen diesen Standort besonders für Logistikunternehmen interessant, die große Lagerflächen benötigen. Die Stadt Bremerhaven hat sich inzwischen neben Seebrügge (Zeebrugge) zu einem der beiden großen Autoumschlagplätze in Europa entwickelt. Mit dem Bau des viertgrößten Containerterminals in Europa soll diese Funktion weiter verstärkt werden.

„Die Lage des Ruhrgebiets als Schnittstelle der Nord-Süd- und Ost-West-Achsen von Bahn, Schifffahrt und Straße“<sup>76</sup> lässt auch Städte wie Dortmund und Duisburg zu Logistikstandorten mit Zukunft werden. In der ehemaligen Montanstadt Duisburg spielt gleichfalls der Hafen unter den Logistikstandortfaktoren *die* entscheidende Rolle. Für die großen Nordseehäfen fungiert er als „der wichtigste Umschlagplatz im Hinterland“<sup>77</sup>. Nach den Plänen der Duisburger Hafen AG soll hier ein europäisches Logistikdrehkreuz entstehen. Auch in Dortmund zählt Logistik zu den Zukunftsbranchen<sup>78</sup>. Als Knotenpunkt verschiedener Verkehrsträger verfügt Dortmund nicht nur „über hervorragende Schienen- und Autobahnanschlüsse“<sup>79</sup>, sondern hat auch den größten Kanalhafen Deutschlands, einen neuen Containerterminal sowie einen eigenen Flughafen. Die Stadt kann „Grundstücke zu einem fairen Preis (bereitstellen)“<sup>80</sup> und gilt als Sitz zahlreicher Forschungseinrichtungen und Verbände der Logistikwirtschaft als „das Logistik-Kompetenzzentrum Deutschlands“.

Dritter Logistikstandort an der Rhein-Ruhr-Schiene mit globalen Bezügen ist die Stadt Köln, die im Zentrum eines engmaschigen Netzes von Straßen-, Wasser- und Schienenwegen wie auch Flugverbindungen liegt und bereits früher als „Drehkreuz des Westens“<sup>81</sup> galt. Köln unterhält den zweitgrößten Frachtflughafen Deutschlands mit der europäischen Zentrale des U.S.-amerikanischen United Parcel Service (UPS); das Güterverkehrszentrum Köln-Eifeltor ist Deutschlands größter Umschlagbahnhof für den kombinierten Güterverkehr, und die drei Binnenhäfen Niehl, Godorf und Deutz lassen die Stadt zum zweitgrößten Binnenhafen-Standort von Nordrhein-Westfalen werden<sup>82</sup>.

In Süddeutschland hat sich Nürnberg mit seinem Güterverkehrszentrum in Hafentlage zum „Logistik-Hub“<sup>83</sup> entwickelt. Zu den besonderen Standortvorteilen zählen: Schnittpunkt wichtiger deutscher Autobahnen, Knotenpunkt im Schienenverkehr sowie internationaler Verkehrsflughafen. Darüber hinaus gewährleistet die

---

75 Interview mit dem Leiter der Planungsabteilung in der Senatskanzlei der Freien Hansestadt Bremen, Heiner Heseler, am 15.8.2006.

76 *Stadt Dortmund, Wirtschaftsförderung (Hrsg.)*, Branchenbericht 2006, S. 19.

77 *Markus Gerharz, Deutschland Logistikland*, in: *Immobilien Manager* 4/2005, S. 16.

78 *Stadt Dortmund, Wirtschaftsförderung, Jahresbericht 2005, Das neue Dortmund*, S. 19.

79 Interview mit dem Dortmunder Planungsdezernenten, Ullrich Sierau.

80 Ebenda.

81 Interview mit dem Kölner Planungsdezernenten Bernd Streitberger.

82 Alle Angaben aus: *Markus Gerharz, Wachsender Bedarf*, in: *Immobilien Manager* 7-8/2006, S. 48.

83 *Stadt Nürnberg, Wirtschaftsreferat, Stark in Verkehr und Logistik, Nürnberg 2006*.

Anbindung des Nürnberger Hafens an den Main-Donau-Kanal die Verbindung zu internationalen Wasserstraßen und „und stärkt ... (damit) die zukünftige Position des Logistikstandortes im europäischen Wettbewerb“<sup>84</sup>.

## Tourismusbranche

Der Tourismussektor zählt zu den umsatzstärksten Bereichen der deutschen Volkswirtschaft. „Vom Umsatz her rangiert dieser Sektor nach der Automobilindustrie auf Platz Zwei“<sup>85</sup>. 7,6 Prozent aller Arbeitsplätze hängen direkt oder indirekt vom Tourismus ab. Seit dem Beginn der 1990er-Jahre hat der Tourismus weltweit deutlich zugenommen. „In Deutschland wurden in den ersten neun Monaten des Jahres 2004 über drei Prozent mehr Reisende als im Vorjahreszeitraum registriert, davon 10,7 Prozent mehr aus dem Ausland“<sup>86</sup>. Zum Tourismussektor werden neben dem freizeitorientierten Tourismus der Bildungs- und Gesundheits- sowie der Geschäfts- und Veranstaltungstourismus gezählt.

Auch in den Städten hat sich die Tourismusbranche zu einem bedeutenden Wirtschaftsfaktor entwickelt. Vor allem die Großen brillieren mit Höchstzahlen: „Rekordergebnis im Hamburg-Tourismus: 2002 erstmals mehr als fünf Millionen Übernachtungen“<sup>87</sup>; „8,3 Millionen Übernachtungen in München: das beste Ergebnis seit Bestehen der Fremdenverkehrsstatistik“<sup>88</sup>; „Unterhaltungsbranche und Tourismus boomen – mehr als zwei Millionen Besucher in Köln“<sup>89</sup>. Die Zusammensetzung der Städte-Touristen wird immer internationaler; zunehmende Globalisierung und Europäisierung spiegeln sich auch hier wider. In Frankfurt belief sich der Anteil ausländischer Besucher 2004 bereits auf über 50 Prozent, in München auf 45 Prozent, in Düsseldorf auf 40 Prozent und in Berlin auf etwa 30 Prozent<sup>90</sup>, und diese Anteile haben steigende Tendenz. Den Übernachtungszahlen ausländischer Gäste schenken die Städte besondere Beachtung: Sie „können die internationale Attraktivität einer Metropolregion zum Ausdruck bringen“<sup>91</sup>. In München wird auf hohe Zuwächse bei Besucherzahlen aus den arabischen Golfstaaten und Ländern wie China, Südkorea und Japan hingewiesen<sup>92</sup>. In Hamburg und Düsseldorf trifft diese Entwicklung auf Besucher aus den U.S.A. und Japan zu. Ein zu-

---

84 *Markus Gerharz*, Deutschland Logistikland, S. 16.

85 *Hubert Job*, Tourismus, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Handwörterbuch der Raumordnung, S. 1167.

86 *Engelbert Wistuba*, Standortfaktor Tourismus, in: DEMO 1-2/2005, S. 10.

87 *Freie und Hansestadt Hamburg*: Pressemeldungen, 29.1.2003.

88 *Otto Fritscher*, Touristen lassen 5,3 Milliarden Euro in der Stadt, in: Süddeutsche Zeitung vom 29.3.2006.

89 *Freizeitgestaltung auf hohem Niveau*, in: Kölner Stadt-Anzeiger, Sonderveröffentlichung vom 28.4.2005.

90 *Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (Hrsg.)*, Monitor Wachsende Stadt, S. 33.

91 Ebenda, S. 32.

92 *Bianca Diehl*, München zieht, in: Immobilien Manager, Edition München 10/2006, S. 24.

sätzlicher Anstieg ausländischer Besucherzahlen wird in Hamburg aus Non-Stop-Flugverbindungen nach Dubai und Shanghai erwartet.

Die Stadt mit den meisten Touristen in Deutschland ist Berlin. Mit knapp fünf Millionen Besuchern und über elf Millionen Übernachtungen belegte Berlin im Ranking der für Touristen attraktiven europäischen Metropolen bereits 2003 Platz vier hinter London, Paris und Rom<sup>93</sup>. Die Attraktivität der Stadt wird vor allem auf das große kulturelle Angebot zurückgeführt: mit einer Fülle unterschiedlichster (städte-)baulicher Glanzlichter und mehreren, jährlich stattfindenden kulturellen Großveranstaltungen.

Bei einer Differenzierung nach verschiedenen Tourismusformen wird das starke Gewicht des Geschäftstourismus deutlich. Selbst in München, einer Stadt, in der der Hotelmarkt durch eine „ausgewogene Mischung von beruflich und privat motivierten Besuchern (gekennzeichnet ist)“<sup>94</sup>, stellen Geschäftsreisende, Kongress- und Messebesucher mit einem Anteil von 52 Prozent die Mehrzahl aller Übernachtungen. Und in Frankfurt am Main, das nach Berlin die höchsten Übernachtungszahlen unter den deutschen Großstädten aufweist, beläuft sich der Anteil der Geschäftstouristen auf 70 Prozent. Ausschlaggebend sind hier eine hohe Zahl an Tagungen, Kongressen und Messen sowie Frankfurts zentrale Rolle als deutscher Finanzplatz.

Keine der großen deutschen Touristenstädte will sich jedoch auf *ein* Besuchersegment beschränken. In Frankfurt will man den Freizeittourismus mit Hilfe kultureller Angebote und Events stärken; in Hannover mit den nach Frankfurt zweitmeisten Messebesuchern ist Ähnliches beabsichtigt; und Hamburg will das „Übernachtungsaufkommen ausländischer Gäste überdurchschnittlich (erhöhen)“<sup>95</sup>. Gleichzeitig setzen alle Städte zur Sicherung und Verbesserung ihrer Position im Wettbewerb der deutschen wie auch europäischen (Tourismus-)Metropolen auf Ausbau und/oder Modernisierung ihrer Messe- und Veranstaltungseinrichtungen sowie hoch attraktive Angebote im Freizeit-, Unterhaltungs- und Kultursektor (siehe Abschnitt III.3.2). Das touristische Image einer Stadt kann auch „ein handfester Standortfaktor werden, wenn es um die Ansiedlungspolitik von Unternehmen geht“<sup>96</sup>.

---

93 *Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen u.a. (Hrsg.)*, Berlin 2004–2014, Eine Wachstumsinitiative, S. 7.

94 *Bianca Diehl*, S. 24.

95 *Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (Hrsg.)*, Monitor Wachsende Stadt, S. 32.

96 *Engelbert Wistuba*, S. 10.

### 3. Wettbewerbsorientierte Angebotspolitiken

Wirtschaftsstruktureller Wandel, Tertiärisierung und neue wirtschaftliche Schwerpunktsetzungen, veränderte unternehmerische Standortanforderungen wie auch verschärfte Wettbewerbsbedingungen auf globaler werdenden Märkten bedeuten für Städte und Gemeinden eine Vielzahl ständig neuer Anpassungs- und Veränderungsnotwendigkeiten. „Der Strukturwandel“, so der Essener Stadtentwicklungsplaner Klaus Wermker, „ist ein immer fortwährender Prozess“<sup>97</sup>. Die dadurch ausgelösten kommunalen Aktivitäten decken ein breites Spektrum ab. Aufgrund der unterschiedlichen strukturellen und finanziellen Bedingungen der Städte fallen sie zwar unterschiedlich aus, in ihren Zielsetzungen stimmen sie allerdings weitgehend überein: Erhöhung von kommunaler Attraktivität und Standortgunst, um relevante Wirtschaftsakteure und Bevölkerungsschichten zum Bleiben oder zur Neuansiedlung zu veranlassen. Damit ist eine Vielzahl von Standortfaktoren angesprochen, die in jüngerer Zeit in „harte“ und „weiche“ unterteilt und oft mit unterschiedlichen Adressaten assoziiert werden<sup>98</sup>. „Harte“ Standortfaktoren – zu denen gute (inter-)nationale Verkehrs- und Kommunikationsverbindungen<sup>99</sup>, ausreichende Angebote an modernsten Ansprüchen genügenden Industrie- und Gewerbeflächen (in Form von Wissenschafts-, Forschungs- und Technologieparks) sowie qualifizierte Arbeitskräfte und wirtschaftsorientierte Dienstleistungen zählen – sind in starkem Maße unternehmensorientiert und gelten als primäre und notwendige Voraussetzung städtischer und stadtwirtschaftlicher Entwicklung. Wirtschaftlicher Strukturwandel und fortschreitende Tertiärisierung und damit veränderte Ansprüche an städtische Umwelt und Infrastruktur haben allerdings nicht nur in deutschen Städten, sondern in nahezu allen Triadestaaten zu einem generellen Bedeutungsgewinn auch „weicher“ Standortfaktoren geführt, die sich vorwiegend, wenn auch nicht ausschließlich auf Personen beziehen. Viele dieser Faktoren, zu denen Image, Atmosphäre und Stadtgestalt, aber auch lokale Umweltbedingungen und Bildungsangebote, Freizeitinfrastruktur und kulturelle Vielfalt zählen, werden inzwischen selbst bereits als „harte“ Standortfaktoren erachtet.

Welche dieser Faktoren in den Kommunen mit Priorität versehen werden, hängt von den spezifischen Ausgangsbedingungen ab. Es hat aber den Anschein, als hätten viele Städte ab den späten 1980er-Jahren zunächst eine gemeinsame Strategie verfolgt: vorrangiger Ausbau „weicher“ Standortfaktoren, vielleicht auch als Folge einer tendenziellen Vernachlässigung in früheren Jahren.

Die Antworten aus den Untersuchungsstädten auf die Frage nach den gegenwärtig relevanten Standortfaktoren lassen eine Rangfolge nicht erkennen. Die Bedeutsamkeit „weicher“ Standortfaktoren wie „Image der Stadt“, „Hohes Innovationspo-

---

97 Klaus Wermker, zit. nach Thomas Ramge, Am Scheideweg, in: brand eins 9/2006.

98 Vgl. Busso Grabow, Dietrich Henkel und Beate Hollbach-Grömig, Weiche Standortfaktoren, Stuttgart u.a. 1995; Werner Heinz, Stadtentwicklung und Strukturwandel, Stuttgart u.a. 1990, insbesondere S. 259 ff.

99 Entscheidungen der Deutschen Bahn über Streckenstilllegungen oder eine Reduzierung von Zugfolgen sind daher oft gleichbedeutend mit einem kommunalen Entwicklungsstopp.

tenzial“, „Umwelt- und Lebensqualität“, „Qualität der sozialen Infrastruktur“ oder „Kultur- und Freizeitangebote“ ist unbestritten. Gleichzeitig wird auch die Relevanz „harter“ Standortfaktoren betont. Genannt werden: „Erreichbarkeit“, „Internationale Verkehrsanbindungen“, „Die gesamte Infrastruktur“, „Lagegunst (im deutschen, aber auch im europäischen Kontext)“, „Qualifikationsniveau der Arbeitskräfte“, „Dichte wissenschaftlicher Einrichtungen“ oder „Öffentliche Verwaltung und die durch sie gesetzten Rahmenbedingungen“.

Die gegenwärtig als relevant erachteten Standortfaktoren sind in den wenigsten Fällen neu. Neu ist allerdings die starke internationale Orientierung bei den zu ihrer Verbesserung realisierten Strategien und Maßnahmen. Eine eindeutige Zuordnung zu „harten“ oder „weichen“ Standortfaktoren fällt häufig zunehmend schwer. Große Verkehrsbauwerke wie beispielsweise Bahnhöfe werden als städtebaulich attraktive „Leuchttürme“ gestaltet, gleichzeitig tragen kulturelle, vornehmlich an „weichen“ Standortfaktoren orientierte Einrichtungen nicht allein zur Imageaufwertung bei, sondern fungieren auch als relevante Wirtschafts- und Arbeitsmarktfaktoren.

### 3.1 „Harte“ Standortfaktoren mit Priorität

#### 3.1.1 Verbesserung der kommunalen Erreichbarkeit

Die Internationalisierung von Handel, Unternehmens- und Produktionsstrukturen, aber auch von Besucherströmen haben ab den 1990er-Jahren gute und schnelle Erreichbarkeit zu einem prioritären Standortfaktor und damit den Aus- und Umbau von Einrichtungen der Verkehrsinfrastruktur – Flughäfen, Bahnhöfen sowie Fluss- und Seehäfen – zu einem der zentralen Handlungsfelder vieler Kommunen werden lassen.

#### Flughäfen

Flughäfen nehmen in der Verkehrsinfrastruktur eine besondere Rolle ein. Flugverkehr ist eine der Grundlagen internationaler Vernetzung und zunehmender Beschleunigung. Flughäfen gewährleisten für ihre Standorte und die dortigen Wirtschaftsunternehmen einen zentralen Standortfaktor: schnelle Erreichbarkeit.

Derzeit gibt es in Deutschland 19 internationale und 39 Regionalflughäfen. Die Zahl der Passagiere auf den internationalen Flughäfen ist zwischen 1990 und 2000 von 80 Millionen auf 143 Millionen gestiegen<sup>100</sup>, für 2020 wird mit 307 Millionen Fluggästen gerechnet. Allein in Frankfurt-Rhein-Main, dem dritt-

---

<sup>100</sup> Hans-Martin Niemeier, Flugverkehr, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Handwörterbuch der Raumordnung, S. 621.

größten Flughafen Europas, lag das jährliche Passagieraufkommen 2006 bei 52,8 Millionen<sup>101</sup>.

Der Internationalisierung der Wirtschaft entsprechend nimmt der Anteil von Geschäftsreisenden zu. In Hamburg, dem viertgrößten Flughafen Deutschlands, liegt er bereits bei 40 Prozent, und auf vielen der kleineren Flughäfen stellen Geschäftsleute das Hauptkontingent der Flugpassagiere. Für private Unternehmen haben Regionalflughäfen oft standortentscheidende Funktion. „Hätte der Flugplatz Schwäbisch-Hall nicht zur Verfügung gestanden, wäre der Hauptsitz des Unternehmens heute mit Sicherheit nicht mehr in der Region Heilbronn-Franken“<sup>102</sup>. Auch in Jena zählt als besonderer Standortvorteil, dass die Stadt „über den Verkehrslandeplatz Jena-Schöngleiner (verfügt), den inzwischen mehr als 100 Unternehmen und Einrichtungen der Region nutzen“<sup>103</sup>.

Deutlich steigende Zahlen verzeichnet auch das Frachtvolumen: mit einer Zunahme um mehr als 50 Prozent zwischen 1990 und 2000. Der Köln-Bonner Flughafen, nach Frankfurt-Rhein-Main zweitgrößter Frachtflughafen in Deutschland, sieht sich als „Teil eines umfassenden Logistiknetzes, das sich aus Straße, Schiene, Wasser- und Luftweg zusammensetzt“<sup>104</sup> (vgl. Abschnitt III.2.4.2.1).

Flughäfen gelten nicht nur als unabdingbare „Bindeglieder“ zu anderen relevanten Standorten, sie werden verstärkt auch als wichtige Wirtschaftsfaktoren für Städte und Regionen betrachtet: wegen der durch sie generierten Umsätze der von ihnen ausgehenden regionalen *Spill-Over*-Effekte und der Vielzahl mittel- wie unmittelbar bereitgestellter Arbeitsplätze. Großflughäfen wie der Rhein-Main-Flughafen in Frankfurt haben sich zu multifunktionalen Standorten mit einem vielfältigen Angebot an Büros, Hotels und Tagungseinrichtungen sowie gastronomischen Betrieben und Einzelhandelsgeschäften entwickelt. Entgegen dem allgemein feststellbaren Arbeitsplatzabbau verzeichnen Flughäfen in der Regel steigende Arbeitsplatzzahlen. In Köln sind diese allein zwischen 2001 und 2004 um mehr als 20 Prozent auf 11 600 gestiegen<sup>105</sup>, und am Frankfurter Flughafen belief sich die Zahl der dort Beschäftigten Anfang 2007 auf mehr als 70 000<sup>106</sup>.

Große Städte, die in der Regel zu den Hauptanteilseignern der jeweiligen Flughafengesellschaften gehören, reagieren auf diese Wachstumstrends mit einem Ausbau vorhandener Einrichtungen:

- In Frankfurt-Rhein-Main, dem drittgrößten Flughafen Europas, ist eine zusätzliche Startbahn geplant,

---

101 S. Borst, S. Frank und M. Kowalski, Flughäfen, in: FOCUS 30/2007, S. 122.

102 Reinhold Würth, Eigentümer des gleichnamigen Schraubenkonzerns, zit. nach: S. Borst u.a., S. 124.

103 Stadt Jena (Hrsg.), Jena – Thüringens führender Technologiestandort, S. 7.

104 Industrie- und Handelskammer zu Köln (Hrsg.), Tops und Flops, S. 10.

105 Ebenda, S. 11.

106 Wolfgang Schubert, Flughafen Frankfurt meldet Rekord, in: Frankfurter Rundschau vom 13.1.2007.

- der Franz-Josef-Strauß-Flughafen in München, der sich in kurzer Zeit zum zweitgrößten Flughafen Deutschlands entwickelt hat, soll gleichfalls erweitert werden,
- Hamburg-Fuhlsbüttel wird „als Drehkreuz des Nordens“ für zusätzliche Kapazitäten ausgebaut. Der vom früheren Ersten Bürgermeister Weichmann vorgesehene Flughafenstandort Kaltenkirchen<sup>107</sup> bleibt weiter eine Option,
- in Berlin wird der Flughafen Schönefeld zu Berlin-Brandenburg-International um- und ausgebaut.

Auch immer mehr kleinere Städte sind an einer Erweiterung ihrer Flughäfen interessiert, da sie davon ausgehen, dass „per Luft gut erreichbare Regionen ... mehr Beschäftigte, eine höhere Arbeitsproduktivität und höhere Einkommen (hätten)“<sup>108</sup>: Die Beispiele reichen von Kassel-Calden und Mönchengladbach über Saarbrücken-Enselm und Hof-Plauen bis nach Cochstedt in Sachsen oder Schwerin-Parchim. Überall sollen Landebahnen renoviert, erweitert oder neu gebaut werden.

Da es verbindliche Planvorgaben weder von Bundes- noch von europäischer Seite gibt und damit Planung und Ausbau von Flughäfen allein Sache der jeweiligen Betreiber sind, erfolgt der gegenwärtige Erweiterungsboom bei Regionalflughäfen weitgehend unkoordiniert.

Während für Kritiker wie die Deutsche Bank „die meisten Ausbauprojekte ... nicht notwendig sind“ und eine „Fehlallokation von Ressourcen“<sup>109</sup> bedeuten, geht es nach dem Koordinator der Interessengemeinschaft deutscher Regionalflughäfen bei diesen Projekten „um Arbeitsplatzsicherung in der Region und Mobilität von Geschäftsleuten, die kurze Anfahrtswege und kurze Check-In-Zeiten am Flugplatz wünschen. Ein Anschluss an das europäische Luftverkehrsnetz ist daher unverzichtbar“<sup>110</sup>.

## Bahnhöfe

Der Wettbewerb der Verkehrsträger im nationalen wie auch internationalen Transportwesen, die Relevanz, die transnationalen Verkehrsanbindungen für unternehmerische Standortentscheidungen beigemessen wird, sowie städtebauliche Überlegungen haben seit den 1990er-Jahren in einer Reihe von vor allem größeren Städten zum Aus- und Neubau der Bahnhöfe geführt. Diese Städte sind in der Regel Haltepunkte an ICE- und IC-Linien und liegen damit an Bahnstrecken mit

---

107 Interview mit dem früheren Finanzsenator der Freien und Hansestadt Hamburg, Jürgen Peiner.

108 *Manfred Dambach*, Koordinator der Interessengemeinschaft Deutscher Regionalflughäfen, zit. nach S. Borst u.a., S. 124.

109 Zit. nach S. Borst u.a., S. 124.

110 *Manfred Dambach*, zit. nach „Regionale Airports sichern Arbeitsplätze“, Interview, in: Frankfurter Rundschau vom 5.9.2007.

einer spezifischen Funktion: Gewährleistung schneller Verbindungen zwischen den großen Verdichtungsräumen, und dies auch im europäischen Kontext, da sie in das europäische Fernverkehrsnetz integriert sind. Fehlende oder als Folge bahnpolitischer Entscheidungen eingestellte Anschlüsse an dieses Netz werden in den betroffenen Städten als spürbarer Standortnachteil und Abwertung innerhalb der kommunalen „Erreichbarkeithierarchie“ empfunden. „Noch ist Wuppertal über mehrere ICE-Anbindungen in das Schienennetz integriert. Mit der neuen Netzstruktur werden zwei Drittel dieser Verbindungen abgebaut. Die Erreichbarkeit der Stadt wird damit deutlich verschlechtert“<sup>111</sup>. Der Um- und Neubau von Bahnhöfen dient in der Regel der Verbesserung „harter“ wie „weicher“ Standortfaktoren gleichermaßen. Diese Projekte

- sollen zur Verbesserung und Beschleunigung der internationalen Erreichbarkeit von Standorten beitragen, wenn sie – wie im Fall des Berliner Hauptbahnhofs oder des geplanten Großprojekts „Stuttgart 21“ – mit der Einrichtung und Kreuzung neuer Bahnlinien einhergehen,
- dienen der Vernetzung unterschiedlicher Verkehrsträger. Beispiele hierfür sind der ICE-Haltepunkt am Flughafen Frankfurt-Rhein-Main oder die neuen S-Bahn-Haltepunkte an den Flughäfen Köln/Bonn und Hamburg-Fuhlsbüttel,
- können – auch hier ist der Berliner Hauptbahnhof herausragendes Beispiel – als Leuchtturmprojekte für die jeweilige Stadt fungieren. „Der Hauptbahnhof ist attraktiv. Er ist nicht nur eine Verkehrsader oder eine Station, an der man ankommt“<sup>112</sup>. Vom „Projekt Stuttgart 21“ erwarten seine Befürworter eine „dauerhafte Aufwertung des Standortes Baden-Württemberg“<sup>113</sup>,
- verbessern – wie beispielsweise in Dresden oder Rüsselsheim – die städtebauliche Attraktivität ihres jeweiligen Umfeldes. Für Geschäfts- und Freizeitbesucher, die den Schienenverkehr benutzen, sind Bahnhöfe und ihr Umfeld nach den Worten des früheren Frankfurter Oberbürgermeisters Wallmann „die Eintrittstore einer Stadt“,
- können auch – wie in Köln – multifunktionale Zentren mit gastronomischen Betrieben, Einzelhandelsgeschäften und Übernachtungsmöglichkeiten entstehen lassen. Mit dem Projekt „3do“ will die Stadt Dortmund noch weiter gehen und den Bahnhof zum „Erlebniscenter“<sup>114</sup> werden lassen.

In Bezug auf ihre Finanzierung sind große Bahnhofsvorhaben Gemeinschaftsvorhaben. Beim Projekt „Stuttgart 21“ sind die Deutsche Bahn sowie Bund und Land Baden-Württemberg die Hauptgeldgeber. Kleinere Kostenanteile werden von der EU, der Stadt Stuttgart und dem Verband Region Stuttgart getragen. In Dortmund

---

111 Interview mit dem Leiter des Stadtentwicklungsreferats der Stadt Wuppertal, Michael Walde, am 15.11.2006.

112 *Ingeborg Junge-Reyer*, Berliner Senatorin für Stadtentwicklung, zit. nach Marianne Schulze, *Virtuelle Erkundung der Stadt*, in: *Immobilien Manager, Special Berlin-Brandenburg* 5/2007, S. 23.

113 *Gabriele Renz*, Ein unterirdisches Projekt, in: *Frankfurter Rundschau* vom 19.7.2007.

114 *Nina Banspach*, Dortmund feilt an seinem Image, in: *Kölner Stadt-Anzeiger* vom 21.12.2001.

spielte zunächst ein privater Investor eine maßgebliche Rolle. Treibende Kräfte für die Realisierung dieser Projekte sind allerdings in jedem Fall die Städte.

## Häfen

Ein Großteil des wachsenden globalen Handels wird über die Schifffahrt abgewickelt. Der Standortfaktor „Hafen“ hat daher – zunächst nur in einer begrenzten Zahl von Städten – zunehmend an Gewicht gewonnen. Dazu zählen die beiden Seehäfen Hamburg und Bremerhaven und Städte mit Binnenhäfen wie Duisburg, Dortmund oder Nürnberg (s. Abschnitt III.2.4.2).

Bei der Seeschifffahrt – dafür sind die Entwicklungen in Hamburg und Bremerhaven ein deutlicher Beleg – hat sich seit den 1980er-Jahren ein einschneidender Wandel vollzogen:

- Rückgang des Massengutumschlags zugunsten steigender Stückgutzahlen. Während früher vorwiegend Rohstoffe nach Deutschland transportiert wurden, um hier verarbeitet zu werden, nimmt „im Zuge der Globalisierung ... der Transport von Halb- und Fertigprodukten überproportional zu“<sup>115</sup>,
- anhaltende Steigerung des mit kurzen Umschlagzeiten einhergehenden Containertransports, die durch die veränderte Güterstruktur und die damit verbundene „Zeitempfindlichkeit der Transporte“ zusätzlich verstärkt wurde. Zwischen 1980 und 2001 hat sich der Containerumschlag in Hamburg und Bremerhaven auf 7,6 Millionen mehr als versiebenfacht.

Hamburg ist dieser Entwicklung mit der größten Investition in den Hafen seit dem Zweiten Weltkrieg begegnet: dem Bau der modernsten Container-Umschlagstation der Welt auf dem Gebiet des ehemaligen Elbdorfes Altenwerder<sup>116</sup>. Gleichzeitig hat sich Bremerhaven nach Hamburg, Rotterdam und Antwerpen zum viertgrößten Containerhafen Europas und zu einem der größten Umschlaghäfen für Automobile weltweit entwickelt.

Da der Prozess der Unternehmenskonzentration in der maritimen Wirtschaft mit einer Bevorzugung der großen Hafenstandorte einhergeht<sup>117</sup>, rechnen beide Städte mit der Notwendigkeit zusätzlicher Kapazitätserweiterungen. Als Entlastung ist der Bau eines weiteren Containerhafens in Wilhelmshaven vorgesehen.

Der Einzugsbereich der Seehäfen, ihr sogenanntes Hinterland, ist groß und umfasst den gesamten Ostseeraum, fast ganz Mitteleuropa sowie große Teile der nicht zum Ostseeraum gehörenden Staaten Mitteleuropas<sup>118</sup>.

---

115 *Götz von Rohr*, Seeverkehr, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Handwörterbuch der Raumordnung, S. 1014.

116 *Jörn Breiholz*, Wie von Geisterhand, in: Frankfurter Rundschau vom 12.12.2003.

117 *Götz von Rohr*, Seeverkehr, S. 1021.

118 Ebenda.

Bei den Binnenhäfen sind es vor allem die Städte Duisburg und Dortmund, die im Aus- und Umbau ihrer Häfen einen relevanten Standortfaktor sehen. Beide Städte haben neue Container-Terminals errichtet, die verschiedene Verkehrsträger miteinander verbinden (vgl. Abschnitt III.2.4.2). Ob auch andere der mehr als 50 großen Städte bzw. Stadtregionen mit Wasserstraßenanschluss dieser Entwicklung folgen oder ob sie ihre Hafenanlagen für Projekte zur Steigerung des kommunalen Images nutzen werden, ist gegenwärtig noch eine offene Frage<sup>119</sup>.

### 3.1.2 Flächen für Zukunftstechnologien

Zur Stärkung ihrer Position im Wettbewerb um technologische Zukunftsbranchen und deren Unternehmen ist seit den ausgehenden 1980er-Jahren eine zunehmende Zahl von Städten bestrebt, die dafür erforderlichen Voraussetzungen zu schaffen: über die Einrichtung von Gründer- und Entwicklungszentren und/oder Ausweisung von Technologie- und Wissenschaftsparks. Den Standortanforderungen von „Zukunftsunternehmen“ entsprechend sind diese Projekte stets gut an überlokale Verkehrsnetze (Autobahnen, Flughäfen) angebunden.

Eine Vorreiterrolle bei dieser Entwicklung spielten das Dortmunder Technologiezentrum und der Technologiepark, die bereits Mitte der 1980er-Jahre in direkter Nachbarschaft zur Universität der Stadt eröffnet wurden und inzwischen nicht nur zu den deutschlandweit erfolgreichsten Technologieeinrichtungen zählen, sondern auch anderen Städten als Vorbild dienen. Ein weiterer „Innovationsstandort der E/IT-Branche sowie der angewandten Microsystemtechnik“<sup>120</sup> wird in Dortmund auf dem Gelände des ehemaligen Hochofenwerkes Phoenix-West entwickelt. Die Stadt Regensburg hat auf ihrem Universitätsgelände einen Bio-Park für Betriebe und Institute aus den Bereichen Biotechnologien und Medizintechnik errichtet, Nürnberg setzt auf das „Medical Valley Erlangen-Nürnberg“, das die Region zum Zentrum der Medizintechnik werden lassen soll<sup>121</sup>, und Jena verfügt über einen Technologie- und Innovationspark, „dessen unmittelbare Nachbarschaft zur Jenaer Universität, zur Fachhochschule und zu den zahlreichen Forschungsinstituten auf dem Jenaer Wissenschaftscampus ... ideale Voraussetzungen für intensive Kooperationen zwischen den Wissenschafts- und Industriepotenzialen der Region (bietet)“<sup>122</sup>. In Frankfurt am Main wiederum ist in unmittelbarer Nähe zu den im Norden der Stadt angesiedelten naturwissenschaftlichen Fakultäten der Universität eine Science-City im Bau; die Stadt Münster hat neben einem Technologiepark ein Biotech-Zentrum BioZ sowie das hochschulnahe Center for Nano-Technology

---

119 *Bundesverband öffentlicher Binnenhäfen e.V.*, Binnenhäfen zwischen Wachstumsmotor und Bedeutungsverlust – Hafen- und Stadtentwicklung in einem stabilen Gleichgewicht, Manuskript, Berlin 2006.

120 *Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung Dortmund (Hrsg.)*, Dortmund 2002.

121 *IHK Nürnberg für Mittelfranken*, Entwicklungsleitbild der Wirtschaftsregion Nürnberg, Nürnberg 2007, S. 44 f.

122 *Stadt Jena*, Jena – Stadt zur Welt, S. 13.

eingerrichtet, und in Bremen ist mit dem Technologiepark Universität einer der größten Technologieparks in Deutschland entstanden. Zusammen mit dem Science Park IUB und dem Technologiepark Bremerhaven soll dieser dazu beitragen, die Stadt Bremen „im Jahr 2010 ... zu den Top 10 der Technologiestandorte Deutschlands“<sup>123</sup> werden zu lassen.

In großen Städten wie Berlin und München spiegelt sich das breite Spektrum der hier vertretenen technologischen Schwerpunkte in einer Vielzahl von Wissenschaftsparks und Gründerzentren wider. Eine herausragende Rolle spielt in München das in der Nähe des Universitätsklinikums und der Max-Planck-Institute für Biochemie und Neurologie errichtete Innovations- und Gründerzentrum Biotechnologie (IZB) in Martinsried. In unmittelbarer Nähe wird ein Life-Science-Park mit differenzierten Flächenangeboten entwickelt. Eine besondere Rolle unter den vielfältigen Technologieeinrichtungen von Berlin spielen „der Biotechnologie-Campus in Buch“<sup>124</sup>, vor allem aber der Wissenschafts- und Technologiepark Adlershof, der als Teil eines integrierten Wissenschafts-, Wirtschafts- und Medienstandorts 400 Unternehmen und zwölf außeruniversitäre wissenschaftliche Institute umfasst.

### 3.2 Breiter werdendes Spektrum relevanter „weicher“ Standortfaktoren

Infolge der weltweiten, mit zunehmender Tertiärisierung und veränderten Standortpräferenzen einhergehenden Restrukturierung der Wirtschaft sahen sich die Städte im Wettbewerb um private Unternehmen, zahlungskräftige Besucher und einkommensstarke Bewohner bereits ab den späten 1970er-Jahren in verstärktem Maße veranlasst, nicht nur ihre „harten“, sondern auch ihre „weichen“ Standortfaktoren wie Freizeit- und Lebensqualität oder kulturelle und städtebauliche Attraktivität zu verbessern. Die in der Folgezeit realisierten, vielfach image- und medienwirksamen Projekte teilten und teilen einige zentrale Gemeinsamkeiten:

- starke Außenorientierung. Ziel ist die Verbesserung von Außenwirkung und Bekanntheitsgrad von Städten,
- Konzentration auf wenige räumliche Bereiche. In der Regel sind dies die Stadtzentren, die von externen Besuchern zuerst und häufig auch ausschließlich wahrgenommen werden und daher eine starke image- und identitätsstiftende Funktion haben,
- selektive Orientierung auf bestimmte Adressaten. Diese reichen von auswärtigen Besuchern und Touristen über „Bildungsbürgertum“ und die sich im Zuge

---

123 *Freie Hansestadt Bremen, Der Senator für Wirtschaft und Häfen, Bremer Innovationsoffensive, Bremen o.J.*

124 Interview mit dem Senator für Wirtschaft, Arbeit und Frauen des Landes Berlin, Harald Wolf.

der Tertiärisierung herausbildenden „neuen sozialen Schichten“ bis zu potenziellen Investoren der Privatwirtschaft.

Gemeinsam war und ist diesen (Groß-)Vorhaben auch, dass es sich bei ihnen in der Regel um isolierte, nicht in übergreifende Planungen eingebundene Einzelmaßnahmen handelt, die eine Abkehr von einer auf Ausgleich bedachten Planungsphilosophie bedeuten. „Orientierte sich die flächendeckende Planung an dem sozialstaatlich motivierten Leitbild gleichwertiger Lebensbedingungen in allen Teilräumen ..., so betont die Projektorientierung den Wettbewerbsgedanken und marktliche Mechanismen“<sup>125</sup>. Aus der Sicht kritischer Beobachter steht projektorientierte Planung für eine „neoliberale ‚new urban policy‘, die mit selektiven, auf städtische Eliten zugeschnittenen Strategien und Maßnahmen einhergeht und so die sozioökonomische Polarisierung verstärkt“<sup>126</sup>.

Projektplanung und Projekte halten bis heute an. Oft fallen diese im Vergleich mit früheren Phasen der Entwicklung noch imposanter und größer aus. Im Zuge der aktuellen *Creative-Class*-Diskussion und dem Interesse der Städte, die kreativen und innovativen Angehörigen dieser Klasse an sich zu binden, haben sie zusätzlich an Bedeutung gewonnen. Zudem sind weitere Felder kommunalen Handelns zum Gegenstand lokaler Standortpolitik geworden. Wurde in den späten 1980er-Jahren zunächst Kultur zum Faktor der Wirtschaftsförderung erklärt, so gilt dies inzwischen auch für schichtspezifische Wohn- und Bildungsangebote. Auch die viel zitierte „Familienfreundliche Stadt“ wird explizit zu den wettbewerbsrelevanten Standortfaktoren gezählt.

### 3.2.1 Steigerung der innerstädtischen Attraktivität

Zentraler räumlicher Ansatzpunkt kommunaler Image- und Attraktivitätssteigerung sind die Stadtzentren bzw. Innenstadtbereiche. Für die Außenwirkung einer Stadt spielen die von kommunalen Praktikerinnen und Praktikern häufig als „Visitenkarten“ bezeichneten Stadtkerne eine besondere Rolle. Von externen Besucherinnen und Besuchern werden sie zuerst – und häufig auch ausschließlich – wahrgenommen. Städtisches Image und kommunale Identität werden maßgeblich durch ihr spezifisches Erscheinungsbild bestimmt. Gleichzeitig gewinnen innerstädtische Lagen auch als Wohnstandorte für einkommensstärkere Schichten wieder zunehmend an Bedeutung. Die bereits in den 1980er-Jahren konstatierte Gentrifizierung nimmt damit wieder zu.

Der Katalog der von den Städten realisierten Maßnahmen zur optischen und strukturellen Aufwertung ihrer Innenstädte ist lang. Die im Einzelnen realisierten Ansätze variieren zwar je nach finanziellen, politischen, stadtstrukturellen wie

---

<sup>125</sup> Jörg *Knieling*, Projektorientierung in der Raumordnung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Handwörterbuch der Raumordnung, S. 817.

<sup>126</sup> F. *Moulaert u.a.*, The globalized city, zit. nach Maike Dziomba, Städtebauliche Großprojekte der Urban Renaissance, Manuskript, Hamburg 2007, S. 2.

auch historischen Gegebenheiten, dennoch gibt es auch eine Reihe von Gemeinsamkeiten: Erlass von Gestaltungsatzungen zur Attraktivierung öffentlicher Räume; Instandsetzung und Erneuerung historischer Gebäude und Ensembles im Sinne ihrer touristischen Vermarktbarkeit; Einrichtung und/oder Umbau von Fußgängerzonen, Passagen und Innenhöfen; Durchführung von Maßnahmen zur Straßenüberdachung und „-überglasung“, umfangreiche Begrünungs- und Bepflanzungsaktionen; Inszenierung von Urbanität durch vielfältige Formen der Außen gastronomie sowie schließlich Umgestaltung von Plätzen zu urbanen, an südeuropäischen Vorbildern orientierten Piazzes. Aktuelles Beispiel ist der geplante Umbau der „Frankfurter Einkaufsmeile Zeil“<sup>127</sup>, den die Stadt in Kooperation mit den Einzelhandels-Anliegern der Straße nach U.S.-amerikanischem Vorbild gemeinsam durchführen will.

Der Verbesserung von innerstädtischem Erscheinungsbild und Stadtgestalt dienen darüber hinaus eine Vielzahl aufmerksamkeitswirksamer Leuchtturmprojekte, die Integration städtischer Wasserflächen und Flussufer und nicht zuletzt die Rekonstruktion historischer Gebäude.

### 3.2.2 Imagewirksame „Leuchtturmpolitiken“

Zur Stärkung und zum zielgerichteten Ausbau von Städtetourismus, Tagungs- und Kongresswesen als kommunalen Entwicklungsschwerpunkten setzen zunehmend mehr Städte auf große, oft als Leuchtturmprojekte bezeichnete Vorhaben mit nationaler und internationaler Signalwirkung. Besondere Bedeutung kommt dabei dem wettbewerbsrelevanten Bereich der Hochkultur und ihren zentral gelegenen Einrichtungen wie Schauspielhäusern, Opern und Museen zu.

#### Große Projekte im Kulturbereich

Eine Vorreiterrolle hat hier bereits in den frühen 1980er-Jahren die Stadt Frankfurt am Main gespielt, deren damaliger Oberbürgermeister Walter Wallmann „bewusst und aggressiv“ auf Kultur als Standortfaktor gesetzt hat. Sichtbares, von anderen Städten oft als Vorbild genanntes Ergebnis dieser Politik war das Frankfurter Museumsufer.

Die seit damals realisierten und zunehmend als Leuchttürme verstandenen kommunalen Kulturbauten, neben denen sich die Frankfurter Einrichtungen inzwischen vergleichsweise bescheiden ausnehmen, reichen von Philharmonie und Museum Ludwig in Köln oder neuer Staatsgalerie in Stuttgart über Jüdisches Museum in Berlin und Science-Center in Wolfsburg (das in einer Werbebroschüre auf Besucher „von New York bis Dithmarschen“ setzt<sup>128</sup>) bis zum Umbau der Muse-

---

127 Caus-Jürgen Göpfert, Zeil-Kaufleute legen Tempo vor, in: Frankfurter Rundschau vom 21.9.2007.

128 phaeno GmbH, phaeno, Informationsbroschüre, Wolfsburg 2006, S. 4.

umsinsel in Berlin und der im Bau befindlichen Elb-Philharmonie in der Hamburger HafenCity, die für den britischen Stadtsoziologen Charles Landry „ein neues Wahrzeichen, ... einen neuen wichtigen Anziehungspunkt (darstellt), mit dem sich Hamburg von anderen Städten abhebt“<sup>129</sup>.

Im Konkurrenzkampf der Städte sind Kulturbauten zur unverzichtbaren „infrastrukturellen Voraussetzung“ geworden. Eine herausragende Rolle unter diesen Projekten nehmen Museen ein. Als von international renommierten Architekten erstellte Großskulpturen sollen sie mit ihrer maßstabsetzenden Architektur nationale und internationale Aufmerksamkeit auf sich ziehen. Als nachahmenswertes Vorbild gilt die nordspanische Industriestadt Bilbao, der das dortige, von Frank O. Gehry entworfene Guggenheim-Museum zu anhaltenden internationalen Besucherströmen verholfen hat.

Ähnlich wie beim Flughafenbau kommt es auch hier zu einem steten Anstieg der Zahl beteiligter Städte. Zusätzlich zu den kostenträchtigen Vorzeigeprojekten vieler Großstädte wollen nun auch kleinere Städte ihre eigenen Museen unterhalten. Ergebnis ist der „Boom an der Peripherie. Hombroich, Mülheim, Münster, Wiesbaden, Brühl ..., Darmstadt ... und Baden-Baden – überall wird diskutiert, geplant, erweitert, gebaut, überall hofft man auf An- und Aufsehen“<sup>130</sup>. Die Zahl der Museen in deutschen Städten beläuft sich bereits auf über 6 000, jedes zehnte davon ist für Kunst vorgesehen.

Die traditionelle Vorstellung vom Kunstmuseum als einer öffentlichen Bildungseinrichtung ist im Zuge fortschreitender Vermarktlichung allerdings einem neuen Bild gewichen: dem des Museums als Einrichtung der Freizeitindustrie, als eines Unternehmens mit gut vermarktbareren Beständen und Expansionsbestrebungen. Mit dieser perspektivischen Veränderung gehen häufig auch veränderte Förderkonditionen einher. Angesichts knapper kommunaler Mittel und des Rückgangs öffentlicher Kulturförderung werden Kultureinrichtungen „mehr oder weniger sanft aus der staatlichen oder städtischen Aufsicht entlassen und in private Trägerschaften überführt“<sup>131</sup>.

Einrichtungen der Hochkultur und große Events dienen nicht allein städtischem Image und städtischer Attraktivität. „Als hochgradig verflochtener Wirtschaftssektor leistet die Kulturwirtschaft zudem einen wichtigen Beitrag für den lokalen Arbeitsmarkt“<sup>132</sup>.

---

129 Zit. nach: *Erich Fallath*, „Eine neue Klasse“, Interview, in: DER SPIEGEL 34/2007, S. 102.

130 *Hanno Rauterberg*, Die Boom-Krise, in: DIE ZEIT vom 21.10.2004.

131 *Ludger Hünnekens*, Standortfaktor Kultur – Unterbewertet?, in: Landeshauptstadt Stuttgart, Referat Städtebau, Stadtentwicklungskonzept, Dialog 2005, S. 63.

132 Ebenda, S. 61.

Ebenso wie große Kulturprojekte sind auch viele der neuen Sport- und Unterhaltungseinrichtungen nicht zuerst für die lokalen Bewohnerinnen und Bewohner gedacht; mit ihnen sind vielmehr Hoffnungen auf steigende kommunale Besucher- und Touristenzahlen verbunden.

Ein harter Wettbewerb und schnell sich ändernde Präferenzen auf Besucherseite haben viele Städte veranlasst, auf eine breite, sich rasch verändernde Palette von Einrichtungen zu setzen. In manchen Fällen erweisen sich diese relativ bald als überholt, in Fällen wie beim „Space Park“ in Bremen, „der Touristen anziehen und die Bedeutung Bremens als Standort der Raumfahrtindustrie unterstreichen (sollte)“<sup>133</sup>, führten Fehlkalkulationen und Besucherdefizite zur vorzeitigen Schließung, in anderen Städten ist es zu einem Nebeneinander unterschiedlicher zeitspezifischer Einrichtungen gekommen. Das Spektrum reicht

- von Spaßbädern und Tennisplätzen der 1980er-Jahre bis zu Indoor-Skihallen (wie in Neuss und Bottrop) oder Golfplätzen, die gegenwärtig infolge der zunehmenden Zahlen einkommensstarker Senioren einen regen Zuspruch verzeichnen,
- von den architektonisch oft ambitionierten Multiplex-Kinos der 1990er-Jahre (wie dem Kinopalast „Kristall“ in Dresden), von denen viele infolge insgesamt weit überzogener Bauaktivitäten bereits Anfang des neuen Jahrtausends deutliche Auslastungsprobleme hatten, bis zu den Musical-Theatern und Veranstaltungsarenen jüngerer Zeit, die in Städten wie Hamburg oder Köln zu den maßgeblichen Attraktionen im Tourismussektor zählen, deren steigende Zahl allerdings auch auf Unverständnis stößt. „Die Zahl der Stars wie Bruce Springsteen oder Herbert Grönemeyer kann mit der Zahl der Arenen bei weitem nicht mithalten“<sup>134</sup> und schließlich – dies ist die jüngste Phase der Entwicklung –
- von multifunktionalen Sportarenen wie Rheinarena und ISS Dome in Düsseldorf oder SAP-Arena in Mannheim bis zu einer Reihe neuer, im Zuge der Fußball-Weltmeisterschaft 2006 errichteter internationaler Fußballstadien, die in der Regel in Kooperation mit kapitalkräftigen Akteuren der Wirtschaft errichtet wurden und für diese als weltweit sichtbare Werbeträger fungieren. Die Beispiele reichen von der Allianz-Arena in München über die Commerzbank-Arena in Frankfurt am Main bis zum Rhein-Energie-Stadion in Köln oder der AOL-Arena in Hamburg. Aber auch Städte ohne Bundesliga-Clubs wollen an dem aktuellen Stadion-Boom teilhaben. Nach dem Bau des Zentralstadions in Leipzig sind nun auch in Halle, Magdeburg und Dresden Stadionum- und -neubauten vorgesehen.

---

133 *Silke Hellwig*, Bremens Las Vegas, in: DIE ZEIT vom 29.9.2005.

134 *Thomas Wels*, Stützpfiler fürs Lufts Schloss, in: Rheinische Post vom 4.7.2003.

Attraktiv gestaltete Innenstädte und städtebaulich integrierte Flussufer dienen ebenso wie neu errichtete Arenen immer häufiger als räumliches Gehäuse und Ambiente für eine Vielzahl großer Events im Sport- und Musiksektor mit nationaler wie internationaler Bedeutung sowie große kommunale Festivitäten. Ebenso wie andere Leuchtturmprojekte zielen diese Veranstaltungen auf externe Aufmerksamkeit. Gleichzeitig sollen sie aber auch dazu beitragen – vor allem, wenn sie unentgeltlich sind –, die Identifikation der Stadtbewohner mit ihrer Stadt zu stärken. Das Spektrum der Aktivitäten ist auch hier breit und reicht

- von städtischen Marathonläufen mit internationaler Beteiligung und Fahrradrennen bis zu Veranstaltungen wie den Duisburg-World-Games 2005<sup>135</sup> für nicht-olympische Sportarten. In Mannheim wurde das Veranstaltungsziel klar definiert: „Wir wollen den Standort Mannheim in einem guten Licht präsentieren“<sup>136</sup>. Und um sich von den mehr als 100 anderen Marathonläufen abzuheben, entschied man sich 2004 in Mannheim für einen Lauf „im Dämmerlicht“,
- vom Kölner Ringe-Fest und der Berliner (inzwischen nach Essen verlagerten) Love-Parade bis zu dem in einer wachsenden Zahl von Großstädten begangenen Christopher Street Day,
- vom Frankfurter Museumsfest, dessen Besucherzahl vom Veranstalter im Sommer 2007 auf drei Millionen beziffert wurde, über eine Vielzahl von Altstadtfesten bis zu Touristenattraktionen wie „Rhein in Flammen“ in Köln oder Bonn.

Wer schließlich in der „Champions-League“ der Städte mitspielen und nachhaltig international auf sich aufmerksam machen möchte, der bewirbt sich als Austragungsort für Großereignisse wie die Olympischen Spiele 2012 oder die Fußballweltmeisterschaft 2006 oder versucht, sich als „Kulturhauptstadt Europas 2010“ zu vermarkten.

Nach Bayerns Wirtschaftsminister Wiesheu war „die WM 2006 ... eine Visitenkarte für den Innovationsstandort Deutschland“<sup>137</sup>, der kurzzeitig zum „1. FC Deutschland 06“ umbenannt wurde. Und mit der Wahl der Stadt Essen zur Kulturhauptstadt 2010 wurde Kultur zum „Standortmotor“ für das Ruhrgebiet erklärt<sup>138</sup>.

---

135 Roland Leroi, Ein buntes Fest des Fun-Sports, in: Frankfurter Rundschau vom 5.11.2004.

136 Peter Kurz, Dezernent für Bildung, Kultur und Sport der Stadt Mannheim, zit. nach Stephen Wolf, Marathonläufe vor urbaner Kulisse versprechen Wettbewerbsvorteile, in: Frankfurter Rundschau vom 15.5.2004.

137 Rainer Hank, Deutschland – Land der Streithähne, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung vom 20.2.2005.

138 Ruhrgebiet – Kultur als Standortmotor, Titel der Zeitschrift Immobilien Manager, Edition Ruhrgebiet 3/2007.

Großveranstaltungen wie Weltmeisterschaften und Olympische Spiele sind nichts Neues; neu ist allerdings das Primat ihrer ökonomischen Verwertung. „Die Olympischen Spiele 1972 waren ein sportliches Ereignis. Die Fußballweltmeisterschaft 2006 hingegen war ein ökonomisches Ereignis, das den Sport als Instrument verwandte“<sup>139</sup>.

Die aus Großveranstaltungen in den daran beteiligten Kommunen erwarteten finanziellen Einnahmen stellen sich allerdings – wie entsprechende Untersuchungen im Anschluss an die Fußballweltmeisterschaft 2006 ergaben – keineswegs zwangsläufig ein. Die Ergebnisse sind ambivalent. Alle 64 Spiele waren ausverkauft, die Bahn zählte 15 Millionen zusätzliche Fahrgäste<sup>140</sup>, Gastronomie und Getränkeindustrie verzeichneten hohe Umsatzsteigerungen, gleichzeitig gingen in einigen Städten die Touristenzahlen – aus Angst vor Fußball-Hooligans – zurück, in anderen verzeichnete das Tagungswesen Einbußen<sup>141</sup>, und nahezu überall konnten die erwarteten Einzelhandelsumsätze nicht realisiert werden. Nur drei Prozent der Einzelhandelsgeschäfte konnten Umsatzsteigerungen verbuchen, mehr als 50 Prozent verzeichneten Einbußen<sup>142</sup>.

Der Wettbewerb zwischen den Städten um die Austragung von Events ist groß und in der Regel mit hohen finanziellen Einsätzen der Beteiligten verbunden. Dies war nicht nur im Zusammenhang der Bewerbung deutscher Städte für die Olympischen Spiele 2006 der Fall, es wird auch bei kleineren Anlässen deutlich. Mit einem wesentlich umfangreicheren Leistungsangebot an die Deutsche Sporthilfe als Ausrichter konnte beispielsweise die Stadt Wiesbaden 2005 der Nachbarstadt Frankfurt die Ausrichtung des jährlich stattfindenden renommierten Balls des Sports abwerben; Berlin ist Vergleichbares mit der Musikveranstaltung Popkomm gelungen<sup>143</sup>.

Die zunehmende Zahl von Events auf innerstädtischen Plätzen ist in Städten wie Düsseldorf und Köln bereits zum Anlass von Kritik geworden. Für manche Politikerinnen und Politiker sind viele Plätze zu oft mit Veranstaltungen belegt, damit werde ihre Funktion als urbaner Aufenthaltsraum für die städtische Bewohnerschaft stark beeinträchtigt, gleichzeitig komme es infolge der vielen Veranstaltungen zu zunehmenden Verkehrsbehinderungen<sup>144</sup>. Der innerstädtische Einzelhandel weist auf Umsatzeinbußen hin, und der Oberbürgermeister der Stadt Düsseldorf hat sich bereits für eine räumliche Aufteilung ausgesprochen: „Top-Sport-

---

139 Interview mit dem früheren Oberbürgermeister der Stadt München und Bundesminister a.D. Hans-Jochen Vogel am 7.8.2006 in Berlin.

140 *Marc Beise*, WM beflügelt die deutsche Wirtschaft, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 8./9.7.2006.

141 *Michael Reinsche*, Der Gewinner ist: Berlin, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 23.9.2006.

142 *Hans-Jürgen Kesse*, Deutsches Finale, in: *Wirtschaftswoche* 28/2006, S. 64 ff.

143 *Claus-Jürgen Göpfert*, Roth: Ball des Sports gehört nach Frankfurt, in: *Frankfurter Rundschau* vom 18.7.2005.

144 *Andreas Wolter*, Köln braucht Klasse statt Masse, in: *RATHAUS ratlos* 07/2007, S. 1 f.

Events“ sollen weiter in der Innenstadt stattfinden, andere Veranstaltungen teilweise in die Stadtteile verlagert werden<sup>145</sup>.

### 3.2.3 Rückgriff auf die Vergangenheit

Die Tatsache, dass immer mehr Städte – national wie international – zu gleichen oder zumindest ähnlichen Aufwertungsstrategien greifen, lässt bei Besuchern und Touristen zwar schnell ein Gefühl des „Zuhause-Seins“ entstehen, das im internationalen Image-Wettbewerb der Städte erforderliche „Einzigartige“ droht dabei jedoch verloren zu gehen<sup>146</sup>. „Wenn alle das Gleiche machen, haben wir anschließend wieder die gleiche Situation wie vorher“<sup>147</sup>. Es ist daher kein Zufall, dass in jüngerer Zeit eine Reihe von Städten auf der Suche nach stadtspezifischen Alleinstellungsmerkmalen auf ihre Geschichte und damit ihre architektonisch endogenen Potenziale zurückgreift. In einer Zeit zunehmender gesellschaftlicher Orientierungslosigkeit scheint darüber hinaus die Rekonstruktion städtebaulicher Relikte mit oft hohem Symbolwert aus früheren Epochen so etwas wie Sicherheit und Stabilität zu vermitteln. Bei den realisierten oder noch zur Diskussion stehenden Bauvorhaben handelt es sich erneut um spektakuläre und zentral gelegene Projekte:

- die Frauenkirche in Dresden, die zum Tourismusmagneten geworden ist,
- den vom Bundestag beschlossenen Neubau des Berliner Stadtschlösses der Hohenzollern als Gehäuse für das Humboldt-Forum oder
- die Wiedererrichtung der Fassade des Braunschweiger Residenzschlösses, hinter der sich allerdings nichts weiter als ein großes Einkaufszentrum verbirgt.

Die Überlegungen in der Finanzmetropole Frankfurt, die bundesweit vor allem wegen ihrer Bürohochhäuser bekannt ist, gehen weiter. Hier soll nicht ein einzelnes Gebäude, sondern eine ganze Altstadt wiedererrichtet werden. Die Diskussion darüber, ob es dabei um eine komplette, allerdings nur für die Gebäudefassaden und nicht für deren Inneres geltende Rekonstruktion, den Wiederaufbau einzelner Gebäude oder „eine Anlehnung an die Vergangenheit des Ortes“<sup>148</sup> gehen soll, ist noch nicht abgeschlossen. Gleichfalls offen ist auch die Auseinandersetzung mit solchen Fragen wie „Liegt die Zukunft der Städte in ihrer Vergangen-

---

145 *Denisa Richters*, Erwin gegen Event-Wildwuchs, in: Rheinische Post vom 21.9.2006.

146 *Oliver Herwig*, Überall jederzeit sofort zu Hause, in: Frankfurter Rundschau vom 3.8.2006.

147 Interview mit dem Leiter des Amtes für Wirtschaftsförderung der Stadt Rüsselsheim, Kurt Röder, am 7.9.2006 in Rüsselsheim.

148 *Claus-Jürgen Göpfer und Arne Löffel*, „Zukunft, nicht Geschichte bauen“, in: Frankfurter Rundschau vom 26.11.2005.

heit?“<sup>149</sup> oder „Kann Frankfurt mit seinem Nebeneinander von Global City und neuer Altstadt ... zu einer Art Modell für die ‚Stadt der Zukunft‘ werden?“<sup>150</sup>

### 3.2.4 Messe- und Kongresswesen

Wachsende Bedeutung wird in vielen Städten dem Messe- und Kongresswesen und damit einem Sektor beigemessen, dem sowohl „harte“ als auch „weiche“ Standortrelevanz zugeschrieben wird. Ursachen hierfür sind

- zunehmend globaler werdende Geschäfts- und Handelsbeziehungen wie auch Unternehmenskooperationen,
- die image- und identitätsprägende Rolle von Messen<sup>151</sup>. Derzeit ist Deutschland das führende Messeland der Welt. Hier werden die meisten internationalen Messen durchgeführt; 2006 belief sich ihre Zahl auf 141<sup>152</sup>,
- die mit der Durchführung von Messen einhergehenden Umsatzsteigerungen im Hotel-, Gaststätten- und Verkehrsgewerbe und nicht zuletzt
- das daraus resultierende Gewicht des Geschäftstourismus innerhalb der Wachstumsbranche „Tourismus“.

Wachsende ausländische Konkurrenz, neue technische Herausforderungen in Form von Internet-Marktplätzen und ein zunehmender innerdeutscher Wettbewerb um die Durchführung von Großveranstaltungen – spektakuläre Beispiele waren hier die Versuche, sowohl Buchmesse als auch Internationale Automobil-Ausstellung (IAA) von Frankfurt abzuwerben – haben dazu geführt, dass nahezu alle großen Messestädte in jüngerer Zeit ihre Kapazitäten durch Aus- und Umbaumaßnahmen oder Standortverlagerungen für neue Bedarfe und Anforderungen modernisiert und erweitert haben. Leipzig hat bereits Anfang der 1990er-Jahre seine Messefunktionen in architektonisch Aufsehen erregende und am Stadtrand gelegene Neubauten verlagert. Vergleichbares erfolgt gegenwärtig in Stuttgart bei gleichzeitiger Verdopplung der bisherigen Messefläche. Auch München hat ein neues Messegelände eröffnet: auf dem Gelände des früheren Flughafens München-Riem. Die Städte Frankfurt, Düsseldorf, Köln und Hamburg haben ihre Messeflächen umgebaut und erweitert oder sind im Begriff, dies zu tun. In Köln-Deutz entstehen vier neue Messehallen, und in Düsseldorf steht das Projekt „Messeerweiterung Europaplatz“ an.

---

149 *Harald Lachmann*, *Liegt die Zukunft der Städte in ihrer Vergangenheit?*, in: DEMO 12/2004, S. 64.

150 *Dankwart Guratzsch*, „Wir lieben die Hochhäuser, aber uns fehlt die Altstadt“ in: *Die Welt* vom 3.12.2005.

151 *Busso Grabow, Dietrich Henckel und Beate Hollbach-Grömig*, *Weiche Standortfaktoren*, S. 349.

152 *Georg Giersberg*, *Messen im Korsett*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 29.8.2006.

Lokale Messegesellschaften, deren Anteile in der Regel mehrheitlich in kommunaler Hand liegen, beschränken ihre Aktivitäten allerdings – ähnlich wie große Flughafensbetreiber – zunehmend weniger auf „ihre“ Stadt, sondern engagieren sich verstärkt auch auf internationaler Ebene: in der Regel in Schwellenländern mit hohen Wachstumspotenzialen. Die Messe Frankfurt GmbH veranstaltet mit ihren ausländischen Tochtergesellschaften eine Vielzahl von Auslandsmessen „an rund 30 Standorten ... in Europa, Asien, Nord- und Südamerika“<sup>153</sup>. Die Messe Düsseldorf GmbH hat sich „vor allem in China, Singapur und Indien mit eigenen Veranstaltungen als professioneller Messedienstleister im Markt positioniert“<sup>154</sup>; die Nürnberg Global Fairs, eine Tochtergesellschaft der Nürnberger Messe, ist in Brasilien aktiv; und die Messegesellschaft der Stadt Hannover will in Kooperation mit ihrem Pendant aus Mailand „die aufstrebenden Märkte in China, Indien, Russland und Brasilien bearbeiten“<sup>155</sup>.

Dem mit Messeaktivitäten in der Regel eng verknüpften Kongresswesen wird vor allem in Städten wie Köln, Nürnberg und Hamburg besondere Bedeutung beigegeben. Nürnberg wirbt mit „einer vielseitigen Auswahl von Kongress- und Tagungsstätten“, Köln vermarktet sich als „Kongress-Stadt“, und in Hamburg soll das eigens dafür eingerichtete Hamburg Convention & Event Bureau „Hamburg als Veranstaltungsort für Tagungen und Kongresse stärker ... vermarkten“<sup>156</sup> und damit einen Beitrag zur Verbesserung der lokalen Standortqualität leisten. Auf ein standortwirksames Kongresszentrum setzt auch die Stadt Bonn: mit dem Bau des „Internationalen Kongresszentrums Bundeshaus Bonn“, das interessanterweise von einem U.S.-amerikanisch-koreanischen Konsortium errichtet wird<sup>157</sup>.

### 3.2.5 Attraktive Standorte am Wasser

Flüsse und (inner-)städtische Wasserstraßen werden nicht mehr allein als Verkehrsträger und Transportadern gesehen. Die Lage am Fluss oder Kanal ist zu einem besonderen Merkmal städtischer Identität und zu einem stadtentwicklungspolitisch verwertbaren Standortfaktor geworden. Berlin hat bereits 2002 einen Plan zur Entwicklung der Berliner Wasserlagen vorgelegt<sup>158</sup>. Beispielgebend waren angloamerikanische Städte wie Baltimore (Umgestaltung des innerstädtischen Hafensbereichs), Manchester (Umbau von Industrieflüssen, Fluss- und Kanalarmen zum „Englischen Venedig“) und London (Errichtung profitabler Büro-, Gewerbe-

---

153 *Andreas Kaster*, Messe Frankfurt – Mit Auslandsmessen neue Märkte erschließen, in: IHK Wirtschaftsforum, Oktober 2003.

154 *Messe Düsseldorf (Hrsg.)*, Globalisierung als Chance, Manuskript, Düsseldorf 2004, S. 2.

155 *Georg Giersberg*.

156 *Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (Hrsg.)*, Monitor Wachsende Stadt, Bericht 2005, S. 35.

157 *Thomas Agthe*, Bonn rückt dem Kongresszentrum näher, in: Kölner Stadt-Anzeiger vom 17./18.12.2005.

158 *Senatsverwaltung für Stadtentwicklung (Hrsg.)*, Entwicklung der Berliner Wasserlagen, Berlin 2002.

und Wohnungsbauten in den östlich gelegenen Docklands) wie auch Barcelona (mit der Wiedergewinnung von Uferflächen für Wohn- und Freizeiteinrichtungen im Zusammenhang mit der Durchführung der Olympischen Spiele 1992).

Die von deutschen Kommunen realisierten Maßnahmen reichen von der Tieferlegung innerstädtischer Uferstraßen und der Umgestaltung der dadurch gewonnenen Flächen für Freizeit- und Erholungsnutzungen – wie in Köln oder Düsseldorf – bis zur Einrichtung von Sandstränden und Strandbädern oder Freizeit- und Vergnügungsvierteln (die Beispiele reichen von Berlin über Düsseldorf bis Duisburg).

Darüber hinaus hat eine zunehmende Zahl von Städten frühere innerstädtische Hafensareale umgebaut und für städtebaulich imposante Großvorhaben mit Signalwirkung genutzt. Signifikante Beispiele sind

- der Frankfurter Westhafen, ein Wohnquartier für einkommensstarke Nutzer, dessen mangelnde Integration in vorhandene Quartiersstrukturen allerdings zum Anlass aktueller Kritik geworden ist,
- der Düsseldorfer Medienhafen und damit die Umwandlung von Teilen des Düsseldorfer Hafens in einen architektonisch ausgefallenen Büro- und Wohnstandort, mit dem sich Düsseldorf „europaweit positionieren“ will,
- der Kölner Rheinauhafen, der gleichfalls zu einem attraktiven Standort für Büros und teure Wohnungen umgebaut wird,
- der für eine Vielzahl von Nutzungen vorgesehene „Spreeraum Friedrichshain-Kreuzberg“: diese reichen von „repräsentativen Bürostandorten“ über „attraktive Wohngebiete“ bis zu „gesamstädtisch bedeutsamen Freizeit-, Sport- und Kultureinrichtungen“<sup>159</sup>,
- die in Bremen auf dem Areal des ehemaligen Überseehafens und in unmittelbarer Nähe zur City geplante, zum Teil bereits realisierte Überseestadt sowie schließlich
- die Hamburger HafenCity, die das Zentrum der Stadt wieder enger mit der Elbe verknüpfen und gleichzeitig – ähnlich wie die Londoner Docklands – zu einem für internationale Aufmerksamkeit sorgenden Aushängeschild der Stadt werden soll. „Da, wo gestern Hafenleben pulsierte und es viel Arbeit für Menschen mit einfachen Qualifikationen gab, wird nun ein Edelstadtteil hochgezogen, in dem neben touristischen Highlights vor allem Büros und hochpreisiges Wohnen mit Hafenflair dominieren werden“<sup>160</sup>.

Auch kleinere oder nicht an großen Flüssen gelegene Städte setzen zunehmend auf Hafen- und Wasserstraßenprojekte. In Münster wird der sogenannte Kreativ-Kai zu einem Büro- und Wohnareal umgebaut. Die Ruhrstadt Mülheim will „ihr

---

159 *Senatsverwaltung für Stadtentwicklung (Hrsg.)*, Spreeraum Friedrichshain-Kreuzberg, Berlin 2001, S. 24 ff.

160 *Jörn Breiholz*, Urbanes Flair für die Yuppies, lange Wartezeiten für die Normalbürger, in: DEMO 7-8/2007, S. 16.

Alleinstellungsmerkmal als einzige Stadt im Ruhrgebiet, in der die Ruhr mitten durch die Innenstadt fließt<sup>161</sup>, mit der Einrichtung eines „Ruhrbania-Beach“ stärken und ausbauen. Dem „Trend zum Wasser in modernen Großstädten“ folgt schließlich auch die Ruhrgebietsstadt Dortmund: mit der Anlage des Phoenix-Sees auf dem Gelände des früheren Phoenix-Stahlwerks.

Ob, inwieweit und wann sich die neuen Hafen- und Uferprojekte mit ihren selektiven, von benachbarten Quartieren deutlich abweichenden Nutzungs- und Mietstrukturen zu integrierten Teilen der jeweiligen Städte entwickeln werden, ist derzeit noch eine offene Frage. Eines scheint allerdings bereits jetzt als sicher zu gelten: Wer südländische Hafenanlagen kennt und schätzt, der kann sich in immer mehr deutschen Städten wie im Süden fühlen<sup>162</sup>.

### 3.2.6 Wohnen und Bildung – Von der Versorgungsfunktion zur Standortrelevanz

Im Wettbewerb der Städte um Hightech-Unternehmen, (hoch-)qualifizierte Arbeitskräfte und einkommensstarke Bewohnerinnen und Bewohner werden zunehmend mehr kommunale Handlungsfelder *auch* im Sinne der Standortaufwertung eingesetzt. Wurde in den 1980er-Jahren zunächst Kultur als Standort- und Wirtschaftsfaktor entdeckt, so gilt dies seit den 1990er-Jahren in zunehmendem Maße auch für attraktive innerstädtische Wohnungsangebote, gute Angebote der schulischen und nachschulischen Aus- und Weiterbildung sowie die Gewährleistung familienfreundlicher Rahmenbedingungen.

#### Wohnen als Standortfaktor

Kommunale Wohnungspolitik, die bisher vorwiegend als Bestandteil der Sozialpolitik verstanden wurde, wird in jüngerer Zeit zunehmend *auch* als Instrument der kommunalen Wirtschaftsförderung verstanden. „Der Schwerpunkt (der Wohnungspolitik) verlagert sich ... von der Wohnungsversorgung zur ‚strategischen Wohnstandortentwicklung‘“<sup>163</sup>. Mit attraktiven und bedarfsgerechten Wohnungsangeboten – die genannten Wohnprojekte an Fluss- und Wasserläufen sind dafür nur *ein* Beispiel – sollen Innenstädte und innenstadtnahe Quartiere Wohnort und Anziehungspunkt für die Angehörigen bestimmter Schichten, d.h. in der Regel mittlerer und höherer Einkommensgruppen werden. „Frankfurt“, so die Oberbürgermeisterin der Stadt, „muss Wohnen von hoher Qualität anbieten, das internationa-

---

161 *Andreas Uphues*, Stadtentwicklung im Revier: Am Wasser heiter bis sonnig, in: DEMO 6/2007, S. 15.

162 Vgl. dazu: *Christian Holl*, Alles wird gestaltet, in: Frankfurter Rundschau vom 3.4.2007.

163 *Hartwig Schultheiß*, Die Zukunft der kommunalen Wohnungspolitik – Integration der Wohnungspolitik in die Stadtentwicklung, in: Wfa-Infocenter (Hrsg.), Dokumentation einer Fachtagung, Münster 2006, S. 1.

len Standards entspricht“<sup>164</sup>. Im „Europark“ in der Nähe des Frankfurter Messeviertels entstehen „nutz- und marktorientierte Wohnungen“<sup>165</sup>, in teuren Lagen des Frankfurter Westends werden Bürohäuser in Wohnungen umgebaut, und allenthalben wird auf eine Wiederkehr bürgerlicher Wohnkultur gesetzt<sup>166</sup>. Adressaten sind

- einkommensstarke Beschäftigte aus dem Dienstleistungssektor,
- Angehörige der sogenannten *Creative Class*, zu denen nach dem U.S.-amerikanischen Stadtforscher Richard Florida vor allem Erwerbstätige aus Bereichen wie Medien, Kunst, Wissenschaft und Management zählen, sowie
- gutsituierte Rückwanderer von den Rändern der Städte<sup>167</sup>.

Die bereits in den 1980er-Jahren in vielen Städten registrierte, vielfach ungesteuert verlaufende und mit einer Verdrängung einkommenschwächerer Bewohnergruppen einhergehende Gentrifizierung scheint damit, wenn auch in anderer Form, wiederzukehren: als kommunales Politikelement im Zuge der allgemeinen Aufwertung von Stadtzentren und Innenstädten wie auch ihrer Einrichtungen und Angebote.

#### Bildung als Standortfaktor

Einen Funktionswandel erfährt auch der Bildungssektor. Bildung wird zunehmend als volkswirtschaftlich notwendiger Produktions- und Standortfaktor verstanden, der nach den Ergebnissen von PISA- und OECD-Vergleichsuntersuchungen deutlich an Relevanz gewonnen hat. Bildung als öffentliches Gut und „Bürgerrecht“<sup>168</sup>, das der Entwicklung der Persönlichkeit dient, tritt dabei zunehmend in den Hintergrund; Priorität gewinnt dafür „eine Logik, die auf Effizienz, Leistungen und Wettbewerb setzt. Bildung wird immer mehr von einem öffentlichen zu einem privaten Gut“<sup>169</sup>. Die Einrichtungen des Bildungssystems werden – ähnlich wie bei kommunalen Verwaltungen – als Unternehmen definiert, die sich an betriebswirtschaftlichen Prinzipien zu orientieren haben und miteinander im Wettbewerb stehen. Schulen konkurrieren um Schüler und Landesmittel, die einem verschärften internationalen Wettbewerb ausgesetzten Hochschulen um Studen-

---

164 Petra Roth, *Oberbürgermeisterin der Stadt Frankfurt am Main*, Gespräch zum Thema: Wohnen in Hochhäusern, in: *Frankfurter Rundschau* vom 9.6.2007.

165 Katharina Küthemeyer, *Wohnungen für Singles und Paare*, in: *Frankfurter Rundschau* vom 24.8.2007.

166 Dankwart Guratzsch, *In der luxuriösen Stadtvilla wird wieder gewohnt*, in: *Die Welt* vom 25.6.2005.

167 Vgl. dazu Hasso Brühl, *Claus-Peter Echter u.a.*, *Wohnen in der Innenstadt – eine Renaissance?*, *Difu-Beiträge zur Stadtforschung* Bd. 41, Berlin 2006.

168 Ralf Dahrendorf, *Bildung ist Bürgerrecht*, Hamburg 1965, zit. nach Christoph Butterwegge, *Globalisierung, Neoliberalismus und (Elite-)Bildung*, Manuskript, Köln 2005, S. 11.

169 Interview mit Prof. Frank-Olaf Radtke.

ten und Lehrpersonal sowie die unterschiedlichsten öffentlichen und privaten Fördermittelgeber.

Auch auf kommunaler Ebene sind Bildung und Bildungseinrichtungen – im Wettbewerb um Unternehmen und bestimmte Bewohner- und Beschäftigungssegmente – zu einem Standortfaktor mit zunehmender Relevanz geworden. Infolge eingeschränkter, vorwiegend baulich-organisatorische Aspekte umfassender Kompetenzen bleibt der kommunale Handlungsspielraum hier allerdings begrenzt. Dafür werden in zunehmendem Maße private Akteure tätig. Die von Privaten errichteten Schulen decken die Bedarfe der kommunal umworbene Schichten ab, gleichzeitig gewährleisten hohe Zugangsgebühren eine schichtspezifische Selektion. „Früher waren Privatschulen Reformschulen. Heute sind sie der Versuch, sich aus dem vielfach maroden Regelschulsystem herauszukaufen und seine Kinder angemessen ausgebildet in eine globalisierte Welt zu schicken“<sup>170</sup>. Seit den 1990er-Jahren verzeichnen Privatschulen einen anhaltenden Zuwachs. Zu den von den Religionsgemeinschaften getragenen Einrichtungen und den Freien Alternativschulen kommen nun Gründungen von Prominenten und Unternehmern wie die Metropolitan School Frankfurt am Main: „international und interkulturell, englischsprachig, kleine Klassen, mit Lehrern aus Sydney, Washington State, Abu Dhabi und Mailand“<sup>171</sup>. Inzwischen gehen bereits mehr als sieben Prozent aller Schülerinnen und Schüler in Deutschland (in Bayern bereits zehn Prozent) auf Privatschulen<sup>172</sup>. Die Einrichtung dieser Schulen ist nach Artikel 7 Abs. 4 GG zwar nur zulässig, wenn „eine Sonderung der Schüler nach den Besitzverhältnissen der Eltern nicht gefördert wird“, rückläufige staatliche Zuschüsse für diese Schulform haben jedoch die Kosten für Schulgeldzahlungen vielfach auf eine solche Höhe getrieben, dass „Familien mit geringen und mittleren Einkommen ... vom Besuch einer Privatschule de facto ausgegrenzt sind“<sup>173</sup>. Der Leiter einer Privatschule sieht in dieser Entwicklung eine „Tendenz zur Zwei-Klassen-Gesellschaft, bei der die Leidtragenden die Kinder sind“<sup>174</sup>.

Privatschulen werden inzwischen auch von Migranten eingerichtet. So hat der nur niedrige Anteil von Kindern aus türkischen Familien an deutschen Gymnasien dazu geführt, dass in Städten wie Paderborn, Köln und Mannheim von Angehörigen der türkischen Mittelschicht private Gymnasien – zum Teil mit angeschlossenen Internaten – geschaffen wurden<sup>175</sup>.

Einen Zuwachs verzeichnen auch private Hochschulen. Die Zahl privater *Business Schools* und Fachhochschulen, die eine qualifizierte berufsorientierte Ausbildung – häufig in gegenwärtig hoch attraktiven Studiengängen wie Betriebswirtschaftslehre und Hochtechnologien – anbieten, hat wachsende Tendenz und

---

170 Ebenda.

171 Reinhard Kahl und Jeanette Otto, Wir gründen eine Schule, in: DIE ZEIT vom 18.10.2007.

172 Gabriele Renz, Reichenschule wider Willen, in: Frankfurter Rundschau vom 25.10.2007.

173 Ebenda.

174 Ebenda.

175 Nadja Erb, Bildungselite auf Türkisch-Deutsch, in: Frankfurter Rundschau vom 18.8.2007.

droht infolge der von ihnen erhobenen Gebühren die soziale Selektivität im Hochschulwesen weiter zu verstärken. In Richtung Privatisierung gehen auch Stif- tungshochschulen und Stiftungsuniversitäten, die mit ähnlichen Rechten wie pri- vate Bildungseinrichtungen ausgestattet sind. Jüngstes Beispiel ist die im Septem- ber 2007 erfolgte Umwandlung der Johann Wolfgang Goethe-Universität in Frankfurt in eine Stiftungsuniversität. Professoren können jetzt ohne Zustimmung des Landes berufen, Kriterien für die Auswahl von Studenten autonom festgelegt und die Universität – nach den Vorstellungen der Protagonisten des Stiftungs- modells – fit für den immer härter werdenden Wettbewerb der Hochschulen gemacht werden<sup>176</sup>.

Einschneidende Auswirkungen auf das Hochschulsystem werden auch aus der Exzellenzinitiative des Bundes erwartet, die umfangreiche Forschungsmittel des Bundes und der Länder für ausgewählte Hochschulen (sogenannte Elite- Universitäten) vorsieht und dazu beitragen soll, die internationale Wettbewerbs- fähigkeit des Wissenschaftsstandortes Deutschland zu erhöhen. Befürchtet wird eine Hierarchisierung des deutschen Hochschulwesens mit schlecht finanzierten Massenuniversitäten einerseits und gut ausgestatteten Elite-Universitäten anderer- seits<sup>177</sup>. „Auf der einen Seite stehen dann die Forschungsuniversitäten, auf der anderen die Lehruniversitäten für die große Mehrzahl der Studenten. Die schöne Idee der Universitas ist damit ad acta gelegt“<sup>178</sup>.

#### Standortfaktor Familienpolitik

Von der Bundesebene bis zu Städten und Unternehmen wird inzwischen auch Familienfreundlichkeit zu den wirtschaftlich relevanten Standortfaktoren gezählt. Vor dem Hintergrund der sich abzeichnenden demographischen Veränderungen (vgl. Abschnitt II.3) werden Familien, Kinder und Jugendliche zunehmend als Ga- ranten von wirtschaftlicher Entwicklung und staatlichen Sicherungssystemen ge- sehen. Im Jahr 2005 betonte der damalige Bundeskanzler Gerhard Schröder in ei- ner Grundsatzrede zur Familienpolitik „die ökonomische Notwendigkeit und den ökonomischen Nutzen von Familienfreundlichkeit“<sup>179</sup>, und für die damals zu- ständige Bundesministerin bedeuteten „mehr Kinder ... nicht nur mehr individuel- les Glück, sondern auch mehr Wohlstand und Wachstum“<sup>180</sup>. Auch von der Wirt-

---

176 *Georg Läppert*, Johann Wolfgang geht stiften – Uni erhält Rechte wie private Hochschule, in: Frankfurter Rundschau vom 26.9.2007.

177 *Michael Hartmann*, Auf dem Weg zur Zwei-Klassen-Universität, in: Frankfurter Rundschau vom 16.8.2005.

178 Interview mit Prof. Wolfgang Schneider von der Universität Hildesheim, am 3.11.2006 in Wies- baden.

179 *Gerhard Schröder*, zit. nach: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.), Der Familienatlas – Familienfreundlichkeit als Standortfaktor, <http://www.familienatlas.de/ca/b/cqx/22.11.2005>.

180 *Renate Schmidt*, Frühere Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, zit. nach: Ebenda.

schaft wird Familienfreundlichkeit als relevanter Standortfaktor erachtet. Dafür stehen Veranstaltungen für Führungskräfte zu Themen wie „Familie – ein Erfolgsfaktor für die Wirtschaft“ oder Äußerungen von Seiten der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA), nach denen „eine nachhaltige Familienpolitik ... eine wichtige Investition in die Zukunft unseres Landes (darstellt)“<sup>181</sup>.

Dem allgemeinen Trend folgend werden inzwischen auch auf kommunaler Ebene Familienfreundlichkeit und „ein familienfreundliches Klima ... (als) Standortfaktor, den es nicht zu unterschätzen gilt“<sup>182</sup>, erachtet. Familienpolitik ist „heute auch Standortpolitik“<sup>183</sup>. Familienfreundlichkeit und familienorientierte Angebote der Städte sollen diese – ebenso wie die anderen Aktivitäten zur Standortaufwertung – für einen bestimmten Adressatenkreis attraktiv machen:

- für Unternehmen, da diese „durch die verbesserte Ausschöpfung des regionalen Arbeitskräfteangebots auf ein breiteres Angebot insbesondere junger – typischerweise in der Phase der Familiengründung befindlicher – Fachkräfte zurückgreifen (können)“<sup>184</sup> sowie
- für „erwerbstätige Mütter und Väter und insbesondere hochqualifiziertes Fachpersonal“<sup>185</sup>; familienorientierte Angebote sollen hier als „regionale Pull-Faktoren“ fungieren.

### 3.3 Bedeutungsgewinn der kreativen Klasse (*Creative Class*)<sup>186</sup>

Die wettbewerbsorientierten, auf Attraktivitätssteigerung und Anwerbung hochqualifizierter Arbeitskräfte zielenden Strategien vieler Städte haben in jüngster Zeit eine wissenschaftliche Fundierung durch die Arbeiten des U.S.-amerikanischen Wirtschaftswissenschaftlers Richard Florida erfahren. Angesichts des Relevanzgewinns forschungsintensiver Industrien und wissensintensiver Dienstleistungen und der damit einhergehenden Veränderungen bei den Beschäftigungsverhältnissen ist wirtschaftliches Wachstum nach Florida in zunehmendem Maße abhängig von Faktoren wie Kreativität, Innovation, Ideenproduktion und Bildung. Diejenigen, deren Tätigkeiten maßgeblich durch diese Faktoren bestimmt sind, bezeichnet Florida als *Creative Class*. Die Angehörigen dieser Klasse „sind beschäftigt in der Wissenschaft oder in Ingenieurberufen, in Forschung und Entwicklung, in techno-

---

181 *Dieter Hundt*, Präsident der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, zit. nach: Ebenda.

182 *Karin Röpke*, Frühere Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales der Hansestadt Bremen, zit. nach: Freie Hansestadt Bremen – Der Senat, Pressemitteilungen, Gemeinsam für ein familienfreundliches Bremen, Bremen 4.5.2005.

183 *Birgit Schnieber-Jestram*, Senatorin für Soziales und Familie der Freien und Hansestadt Hamburg, zit. nach: Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.), Familienfreundlichkeit als Standortfaktor, Manuskript, Hamburg 2006.

184 *Prognos*, Familienfreundlichkeit als Standortfaktor für Regionen, Kurzexpertise, Basel 2004, S. 4.

185 Ebenda.

186 *Richard Florida*, *The Rise of the Creative Class*, New York 2002.

logiestützten Industrien, in Kunst, Musik oder Kultur, in der Ästhetik- und Designbranche oder in wissensbasierten Feldern der Gesundheitswirtschaft, des Finanzwesens und des Rechts“<sup>187</sup>.

Diese Aufzählung von Berufsfeldern macht deutlich, dass kreative Arbeit in vielen Sektoren, Branchen und Bereichen stattfindet. „Kreative Arbeit war früher exklusiv, heute ist sie normal“<sup>188</sup>. Nach Richard Florida sind in den entwickelten Industrieländern derzeit zwischen 25 und 30 Prozent aller Erwerbstätigen in kreativen Bereichen tätig.

Für die Angehörigen der *Creative Class* ist eine Stadt oder Region, so Florida, vor allem dann attraktiv, wenn sie

- über ein vielfältiges Angebot entsprechender Arbeitsplätze – vor allem in den Bereichen der wissensbasierten Dienstleistungen und Zukunftstechnologien (*Technology*) – verfügt,
- durch Toleranz, Weltoffenheit und soziale Vielfalt (*Tolerance*) sowie
- eine innovationsfreudige Stimmung infolge bereits ansässiger kreativer Talente (*Talents*) gekennzeichnet ist.

Wirtschaftliche Wachstumsregionen sind nach Florida jene, in denen alle „3T's of Economic Development“ gegeben sind. „Each is a necessary, but by itself insufficient condition: To attract creative people, generate innovation and stimulate economic growth, a place must have all three.“<sup>189</sup>

Entgegen der breiten und damit unscharfen Definition der *Creative Class* liegen dem *Creativity Index*<sup>190</sup>, mit dem Florida den Zusammenhang zwischen wirtschaftlichem Wachstum und „Kreativität“ untersucht, zum Teil wesentlich enger gefasste Kriterien zugrunde<sup>191</sup>; dazu zählen

- der Prozentsatz der Bevölkerung, der mindestens einen *Bachelor*-Abschluss besitzt (*Talent Index*),
- der Konzentrationsgrad von Wachstumssektoren wie Software-Unternehmen (*High-Tech Index*),
- die Patentanmeldungen pro Kopf (*Innovation Index*) sowie
- der Grad ethnischer, kultureller und sozialer Vielfalt (*Tolerance Index*).

Florida zufolge sind Stadtregionen mit einem hohen *Creativity Index* wie San Francisco, Austin, Boston und Seattle auch diejenigen, die das höchste wirtschaft-

---

187 *Richard Florida und Irene Tinagli*, Technologie, Talente und Toleranz, zit. nach Wolf Lotter, Die Gestörten, in: Brand eins 05/2007, S. 57; *Richard Florida*, The Rise of the Creative Class, S. 328.

188 *Wolf Lotter*, S. 57.

189 *Richard Florida*, The Rise of the Creative Class, S. 249.

190 Ebenda, S. 244 ff.

191 Ebenda, S. 332 f.

liche Wachstum verzeichnen. Regionen wie Baltimore und Pittsburgh, die gleichfalls über *World-Class Universities* und eine große Zahl von High-Tech-Unternehmen verfügen, jedoch nur niedrige Diversitäts- und Toleranzwerte aufweisen, schneiden demgegenüber wirtschaftlich deutlich schlechter ab.

Ob mit dem Ansatz von Florida die wirtschaftliche Position und Entwicklung von Städten angemessen analysiert werden können, bleibt dahingestellt. Der Ansatz konzentriert sich auf spezifische wettbewerbsrelevante Sektoren von Wirtschaft und Arbeitsmarkt wie auch auf bestimmte Stadträume und lässt zudem maßgebliche Standortfaktoren wie regionale Lage, tradierte Wirtschaftsstrukturen oder Erreichbarkeit weitgehend außer Acht. Was der Ansatz leistet, ist, dass er einen begrifflichen und Interdependenzen aufzeigenden Rahmen für den in den vorangegangenen Abschnitten dargestellten *Mainstream* wettbewerbsorientierter Stadtentwicklungspolitik bietet: von der Förderung von Hochtechnologien und Wachstumssektoren über den Relevanzgewinn der Innenstädte und kultureller Leuchtturmprojekte bis zu einer Vielzahl von Maßnahmen, die Städte für hochqualifizierte und kreative Arbeitskräfte attraktiver werden lassen sollen. Es ist daher nicht überraschend, dass auch Kinderfreundlichkeit im Kreativitätsindex von Florida ihren Platz hat.

Einen innovativen Beitrag für die deutsche Stadtentwicklungsdiskussion stellen die, das dritte T (*Tolerance*) kennzeichnenden, mit Vielfalt und Diversität verbundenen und für kreative Städte als erforderlich erachteten Merkmale dar. Diese sind definiert durch

- die Anteile von Menschen mit Migrationshintergrund, die nicht in einer Stadt oder Region geboren sind,
- den Anteil von Homosexuellen an der Gesamtbevölkerung einer Stadt oder Region,
- den Anteil künstlerischer Berufe wie auch Anzahl und Vielfalt der kulturellen Infrastruktur einer Stadt oder Region und nicht zuletzt
- den Grad der ethnischen und kulturellen Vielfalt einer Stadt oder Region<sup>192</sup>.

Das Interesse, auf das der Ansatz von Florida in der aktuellen deutschen stadtentwicklungspolitischen Diskussion stößt, ist groß. Rezeption und daraus abgeleitete kommunalpolitische Reaktionen und Forderungen fallen allerdings unterschiedlich aus.

- Kreativität als Wirtschaftsfaktor: In Berlin sollen die besonderen Potenziale der Stadt und damit ein Wirtschaftszweig gefördert werden, der in den Zeiten des Strukturwandels in Berlin als einziger Wachstumsraten zu verzeichnen hatte: die Kreativwirtschaft. Dieser Wirtschaftszweig, in dem bereits 2005 mit mehr als 80 000 Beschäftigten elf Prozent des Berliner Bruttosozialprodukts erwirt-

---

192 Zit. nach *Andreas Merx*, Standortfaktor Toleranz, Manuskript, Berlin 2005, S. 3 ff.

schaftet wurden<sup>193</sup>, umfasst „alle Unternehmen und Selbstständigen, die kulturelle Güter produzieren, vermarkten, verbreiten oder damit handeln“<sup>194</sup>. Auf der Basis eines breit gefächerten Aktionsprogramms sollen die Bedingungen für diesen Wirtschaftssektor verbessert und die Wettbewerbsfähigkeit von Kreativwirtschaftsunternehmen gefördert werden. Ob und inwieweit die Berliner Kreativszene, deren „Bedeutung ... als Wirtschaftsmotor für Berlin“<sup>195</sup> als unstrittig gilt, mit der *Creative Class* von Richard Florida kompatibel ist, bleibt allerdings eine offene Frage.

- Kreativität als Standortfaktor: Auch in Nordrhein-Westfalen setzt man auf „Kultur- und Kreativwirtschaft“ als „einen neuen Hoffnungsträger der wirtschaftlichen Entwicklung in Städten und Regionen“<sup>196</sup>. Dieser Wirtschaftsbereich wird hier allerdings vor allem unter Wettbewerbsgesichtspunkten und damit als Standortfaktor „im Wettbewerb der Regionen um Investitionen, qualifizierte Fach- und Führungskräfte und um überregional bedeutsame Events“<sup>197</sup> betrachtet. Kultur- und Kreativwirtschaft werden auch im Kontext von „Exportstrategien“ gesehen. Geprüft werden soll deshalb, „ob die vorhandenen Instrumente der Außenwirtschaftsförderung zur Unterstützung der Kultur- und Kreativwirtschaft im internationalen Markt taugen“<sup>198</sup>.
- In Hamburg wiederum wird das Leitbild der „Kreativen Stadt“<sup>199</sup> vertreten. Dazu wird ein weitreichender strategischer Ansatz formuliert. Dieser setzt sich zunächst mit den nach Florida maßgeblichen Faktoren für wirtschaftliches Wachstum – High-Tech-Branchen, Kultur, Bildung, Internationalität und ethnisch-kulturelle Offenheit – und deren Hamburger Entwicklungsstand auseinander, um darauf aufbauend einen „Mentalitäts- und Politikwechsel“ im Sinne des Ausbaus dieser Faktoren zu fordern. Gleichzeitig wird die wirtschaftliche Entwicklung der Stadt auch in einem größeren, nicht allein auf einzelne Wirtschafts- und Arbeitsmarktsegmente beschränkten Kontext gesehen. Der damit deutlich werdende „Ausschluss ganzer Bevölkerungsgruppen von Erwerbsarbeit und öffentlichem Leben“<sup>200</sup> wird für eine „erfolgreiche“ Stadt als kontraproduktiv erachtet. Gefordert wird „eine Politik der Integration und der sozialen Inklusion ... Eine starke ökonomische Entwicklung wird wahrscheinlicher,

---

193 *Ein Aktionsprogramm für Berlins Kreativwirtschaft*, Ergebnisse des Workshops „Allianz für die Kreativwirtschaft“, Berlin 2007.

194 *Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen des Landes Berlin* 2006, zit. nach Markus Hesse und Bastian Lange, *Kreative Industrien*, in: *Kommune* 2/2007, S. 65.

195 *Ein Aktionsprogramm für Berlins Kreativwirtschaft*.

196 *Essener Erklärung*, Wandel durch Kulturwirtschaft, Manuskript, Essen 2007.

197 Ebenda.

198 Ebenda.

199 *Bündnis 90/DIE GRÜNEN*, Mehr als Handel und Hafen, Hamburgs Zukunft ist die kreative Stadt, 11 Thesen, Hamburg 2006, S. 7 f.

200 Ebenda, S. 7.

wenn die Fähigkeiten und Möglichkeiten aller Bewohner genutzt werden. ... die kreative Stadt braucht alle Köpfe“<sup>201</sup>.

Nach einer Untersuchung der Technischen Universität Bergakademie Freiberg verzeichnen den höchsten Anteil an Kreativen aber weder Stadtstaaten wie Hamburg und Berlin noch andere Großstädte, sondern die fränkische Stadt Erlangen. Der Anteil der kreativen Klasse an den Erwerbstätigen des Siemens-Standortes beläuft sich auf 41,1 Prozent<sup>202</sup>. Die Stimmigkeit dieser Angaben erscheint allerdings fraglich: Die Studie basiert im Wesentlichen auf sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen; die maßgeblichen Akteure der *Creative Class* – Selbstständige und Freiberufler – wurden offenbar nicht erfasst<sup>203</sup>.

### 3.4 Leitbilder zur Standortprofilierung

Leitbilder und Leitlinien der Stadtentwicklung haben eine lange, bis in die Renaissance reichende Tradition<sup>204</sup>. Die Entwicklung moderner, einer Stadtentwicklung unter den Bedingungen von Industrialisierung und kapitalistischer Wirtschaftsweise entsprechender Leitkonzepte setzt allerdings erst in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts ein. Diese Konzepte reichen von Bandstadt und Gartenstadt bis zur autogerechten und verkehrsgerechten Stadt, von der aufgelockerten und gegliederten bis zur kompakten und durchmischten Stadt. Gemeinsam ist allen diesen Leitbildern – ungeachtet unterschiedlicher Zielsetzungen – ihre gesamtstädtisch-übergreifende Orientierung und der Primat räumlich-städtebaulicher Aspekte.

Räumliche Leitbilder der Stadtentwicklung spielen in der kommunalen Planungspraxis auch gegenwärtig wieder eine bedeutsame Rolle. Aktuelles Beispiel ist das Ende 2007 fertig gestellte „Räumliche Leitbild der Stadt Hamburg“.

Neben räumlichen Leitkonzepten sind in jüngerer Zeit in einer wachsenden Zahl von Städten auch Leitbilder entwickelt worden, die die vielfältigen sektoralen Aktivitäten zur Standortaufwertung flankieren und deren Zielsetzungen und Orientierungen weiter greifen. Hier geht es nicht allein um städtebaulich-räumliche Entwicklungsmuster, sondern um den Entwurf „markanter, unverwechselbarer Profile“ zur Positionierung von Städten im globalen Wettbewerb<sup>205</sup>. Ausgangspunkt sind in der Regel die aktuellen Herausforderungen, denen sich die Städte gegenüber sehen. Auf diese sollen stadtspezifische, den Besonderheiten und Stärken des jeweiligen Ortes Rechnung tragende Antworten in Form längerfristiger Perspektiven und Leitvorstellungen gegeben werden. Dem Ziel der Standortprofilierung

---

201 Ebenda, S. 7 f.

202 *Stadt Nürnberg (Hrsg.)*, Metropolregion Nürnberg: Studie sieht Erlangen als Deutschlands kreativstes Pflaster, Pressemitteilung, Nürnberg 2006.

203 *Wolf Lotter*, S. 62.

204 Vgl. dazu: *Johann Jessen*, Leitbilder der Stadtentwicklung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), Handwörterbuch der Raumordnung, S. 602 ff.; *Peter Dehne*, Leitbilder der räumlichen Entwicklung, in: Ebenda, S. 608 ff.

205 *Stadt Köln, Der Oberbürgermeister*, Leitbild Köln 2020, Köln 2003, S. 6.

entsprechend setzen die meisten der neuen Leitbilder auf die gleichen Standortfaktoren und Ziele wie die bereits genannten Strategien kommunaler Angebotspolitik und binden diese in einen konsistenten und zukunftsweisenden Rahmen ein. Die Inhaltsverzeichnisse der Leitbilder einiger ausgewählter Städte sind hierfür ein deutlicher Beleg:

- „Handlungsfelder der Zukunft“ des Leitbildes 2020 der Stadt Köln sind: „Die aufgeschlossene Wissensgesellschaft, die dynamische Wirtschaftsmetropole, die moderne Stadtgesellschaft, der lebendige Kulturstandort sowie die attraktive Stadtgestaltung“<sup>206</sup>.
- Im Leitbild „Metropole Hamburg – Wachsende Stadt“ geht es um „Standortpolitik unter den Rahmenbedingungen der Internationalisierung und Globalisierung“<sup>207</sup> und die Verbesserung „harter“ wie „weicher“ Standortfaktoren, um damit „die regionalen Wachstumschancen im internationalen und nationalen Wettbewerb ... zu erhöhen“<sup>208</sup>. Adressaten des Leitbildes sind die Einwohner der Stadt „sowie ... potenzielle Investoren und kreative Köpfe aus dem In- und Ausland“<sup>209</sup>. Seinen räumlichen Ausdruck findet das Leitbild „Wachsende Stadt“ in dem im Rahmen der IBA-Hamburg-2013 geplanten „Sprung über die Elbe“<sup>210</sup>.
- Die Leitorientierungen der Stadt Münster aus dem Jahre 2004 zielen in die gleiche Richtung. Die Stadt soll danach insbesondere „einer der führenden Bildungs-, Wissenschafts-, Forschungs- und Entwicklungsstandorte in Europa“ sowie „Wirtschaftsstandort des dynamischen Mittelstandes in Nordrhein-Westfalen“ werden und als „ein kulturelles Zentrum des Landes Projekte mit internationaler Ausstrahlung entwickeln“<sup>211</sup>.
- Das „Leitbild Frankfurt 2030“, mit dem sich die Stadt „den Herausforderungen der Globalisierung“ stellen will, soll zeigen, „wie es gelingen kann, die internationalen Wissensnomaden an Frankfurt zu binden“<sup>212</sup>.
- Die Schwerpunkte der „Perspektiven für Berlin“ lauten „Weltstadt in Europa“ (hier geht es u.a. um das Umfeld des Berliner Hauptbahnhofs als „Visitenkarte für die Stadt“), „Wirtschaftliche Profilbildung“ (mit den Leitprojekten „Stadt am

---

206 Ebenda, S. 11.

207 *Freie und Hansestadt Hamburg, Staatliche Pressestelle*, Leitbild: Metropole Hamburg – Wachsende Stadt, Hamburg 2002, S. 9.

208 Ebenda, S. 10.

209 Ebenda.

210 *Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (Hrsg.)*, Sprung über die Elbe, Hamburg 2005.

211 *Stadt Münster, Der Oberbürgermeister, Amt für Stadt- und Regionalentwicklung*, Integratives Stadtentwicklungs- und Stadtmarketingkonzept Münster (ISM), Öffentliche Beschlussvorlage an den Rat, Münster 2004, S. 2 f.

212 *Petra Roth, Oberbürgermeisterin der Stadt Frankfurt am Main*, zit. nach: Claus-Jürgen Göpfert, Kampf um die „Wissensnomaden“, in: Frankfurter Rundschau vom 6.7.2007.

Wasser“ und „Standortfaktor Kulturwirtschaft“) sowie „Raum für neue Ideen“ (wobei es u.a. um „Wohnen in der Innenstadt“ geht).

In den genannten Leitbildern und Perspektiven werden auch sozialpolitische Themen wie „Die soziale Stadt“ (Berlin), „Soziale Balance in der Stadtgesellschaft“ (Münster) oder „Familienpolitik als Querschnittsaufgabe“ (Hamburg) angesprochen. Eindeutige Priorität wird allerdings überall wirtschaftspolitischen Themen beigemessen.

Eine bemerkenswerte Ausnahme stellt das „Programm Hannover Plus Zehn“ dar. Auch hier geht es um Themen wie „Globalisierung der Wirtschaft“, „Verschärfter Standortwettbewerb“, „Wissenschaft“ und „Städtische Positionierung“ oder „Stadtkultur“ und „Profilierung Hannovers als Standort für Großveranstaltungen“, an erster Stelle stehen jedoch sozialpolitische Schwerpunkte wie „Bürgerschaftliches Engagement und lebendige Stadtteile“, „Bildung und Kinder“, „Integration“ und „Integrierte Stadtteilarbeit“<sup>213</sup>.

---

213 Alle Zitate aus: *Landeshauptstadt Hannover, Der Oberbürgermeister, Hannover Plus Zehn*, Hannover 2005.

## 4. Bewohnerorientierte Innenpolitiken

Kommunalpolitischer Reflex des aktuellen Globalisierungsprozesses und der durch ihn induzierten Transformationen ist eine zunehmende Dualisierung. Den wettbewerbsorientierten und auf Außenwirkung zielenden Politiken der Wirtschaftsförderung und der Standortprofilierung auf der einen Seite steht dabei auf der anderen eine Palette „eher verborgen in der alltäglichen Routine“<sup>214</sup> sich vollziehender Sozial- und Integrationspolitiken gegenüber. Lassen sich Ertere vor allem als angebotsorientierte und unmittelbare Reaktion auf den Wandel von Wirtschaft(sstruktur) und Standortpräferenzen von Unternehmen und Beschäftigten verstehen, so ist der zweite Politikbereich im Wesentlichen bedarfsorientierte Versorgungspolitik, mit der den (überwiegend) negativen Folgen des aktuellen Globalisierungsprozesses für bestimmte, größer werdende Segmente der Stadtbevölkerung begegnet werden soll: steigenden Arbeitslosen- und Armutszahlen, sozialer Polarisierung, demographischem Wandel, wachsenden Formen der Ausgrenzung und Benachteiligung von Migrantinnen und Migranten sowie einer Zunahme stadträumlicher Disparitäten (siehe dazu Abschnitt II.2–II.5). Diese Folgen sind in allen Städten sichtbar. Auch in einer wohlhabenden, über eine Vielzahl der derzeit nachgefragten Standortfaktoren verfügenden Stadt wie München gibt es deutliche Zeichen für eine fortschreitende soziale Polarisierung mit zunehmender Armut und steigenden Zahlen von Sozialhilfeempfängern<sup>215</sup>.

Zu den originären Aufgaben kommunaler Sozialpolitik zählen zunächst die „Sozialhilfe, die Kinder- und Jugendhilfe und ... der Bereich der Leistungen für Pflegebedürftige“<sup>216</sup>. Mit einem breiteren Verständnis lassen sich ihr auch andere bedarfsorientierte kommunale Aufgabenbereiche wie Wohnungs- und Ausländerpolitik oder Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik zuordnen und damit diejenigen Aufgabenfelder, die in Bezug auf die aktuellen Probleme der Städte eine besondere Rolle spielen<sup>217</sup>. Auch diese Politiken teilen – ungeachtet aller Unterschiede – mehrere Gemeinsamkeiten, die denen der Angebotsseite allerdings diametral gegenüberstehen:

- eine starke städtische Binnenorientierung. Zu den maßgeblichen Zielen zählen soziale Kohäsion und Integration,
- eine Konzentration auf Quartiere und Stadtteile, die nun nicht für die Identität der Stadt, sondern für die Identifikation ihrer Bewohnerinnen und Bewohner von Bedeutung sind,

---

214 Hartmut Häußermann, Kathrin-Luise Läger und Jens Wutzbacher, *Das dichte Netz der dünnen Fäden*, Manuskript, Berlin 2005, S. 19.

215 *Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung*, Perspektive München, München 2005, S. 19.

216 Holger Backhaus-Maul, *Kommunale Sozialpolitik*, in: Hellmut Wollmann und Roland Roth (Hrsg.), *Kommunalpolitik*, S. 691.

217 Ebenda.

- eine gleichfalls selektive Orientierung auf bestimmte Adressaten; zu diesen zählen vor allem die Verlierer des aktuellen Globalisierungsprozesses und der durch diesen ausgelösten Transformationen.

Die Maßnahmen und Aktivitäten kommunaler Sozialpolitik sind nicht so spektakulär und außenwirksam wie die skizzierten Strategien angebotsorientierter Wirtschaftsförderung, in einigen Städten wird allerdings auch hier bereits von „Leuchtturmprojekten“ gesprochen<sup>218</sup>. In Bezug auf die in diesem Politikbereich getätigten Ausgaben hat Sozialpolitik unter den kommunalen Aufgabenfeldern einen hohen Stellenwert. Belief sich der Anteil der Sozialausgaben an den kommunalen Haushalten westdeutscher Städte 1980 auf 11,8 Prozent<sup>219</sup>, so lag er 2003 für alle west- und ostdeutschen Städte bereits bei 22,7 Prozent<sup>220</sup>.

Seit den 1990er-Jahren haben sich die Rahmenbedingungen städtischer Sozialpolitik und damit auch diese selbst deutlich verändert:

- Wirtschaftlicher Strukturwandel und eine steigende Arbeitslosenquote ließen die Zahl der Empfänger kommunaler Leistungen deutlich steigen.
- Der im Kontext des Agenda 2010-Prozesses sich vollziehende Leistungsabbau in vorgelagerten staatlichen Sicherungssystemen drängte immer größere Personenkreise in die Sozialhilfe ab<sup>221</sup>.
- Mit der Modernisierung kommunaler Verwaltungen erhöhte sich die Gefahr, „dass die Instrumente der Kinder- und Jugendpolitik so auseinanderorganisiert werden, dass von einer kommunalen Kinder- und Jugendpolitik aus einem Guss nicht mehr geredet werden kann“<sup>222</sup>.
- Angesichts defizitärer kommunaler Haushalte waren und sind „freiwillige Sozialleistungen häufig der erste Ansatzpunkt für Mittelkürzungen“<sup>223</sup>.
- Die aus den „Hartz IV“-Reformen resultierenden und als finanzielle Entlastung der Kommunen gedachten Veränderungen schlugen zunächst ins Gegenteil um.
- Auch gemeinnützige Träger und Wohlfahrtsverbände verloren infolge einer zunehmenden Verlagerung sozialer Leistungen auf privat-kommerzielle Anbieter an Gewicht.

Zu den sozialpolitischen Neuerungen zählt auch die von Seiten des Bundes und der Länder in Gestalt des Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbe-

---

218 *Amt für Stadt- und Regionalentwicklung, Statistik, Integriertes Stadtentwicklungs- und Stadtmarketingkonzept, Münster (ISM), Prozessdokumentation, Münster 2004, S. 93.*

219 *Holger Backhaus-Maul, S. 692.*

220 *Holger Grabusch, Ausgaben und Einnahmen des Verwaltungshaushalts, Grafik, o.O., 2003.*

221 *Walter Werner, Armut und Obdachlosigkeit in der Kommune, in: Hellmut Wollmann und Roland Roth (Hrsg.), S. 707.*

222 *Dieter Greese, Kommunale Kinder- und Jugendpolitik, in: Hellmut Wollmann und Roland Roth (Hrsg.), S. 731.*

223 *Holger Backhaus-Maul, S. 692.*

darf – Soziale Stadt“ initiierte Bündelung unterschiedlicher sektoraler Strategien und Maßnahmen im Sinne sozialintegrativer Konzepte für benachteiligte Quartiere.

## 4.1 Individuelle Hilfen

### 4.1.1 Subsistenzsicherung

Der aktuelle Globalisierungsprozess und seine vielfältigen mittel- wie unmittelbaren wirtschafts- und arbeitsmarktstrukturellen Folgeerscheinungen haben ab den 1980er-Jahren eine soziale Entwicklungsdynamik in Gang gesetzt, die in eine zunehmende Spaltung und Polarisierung der Gesellschaft mündete (vgl. Abschnitt II.4). Während sich auf der einen Seite die Zahl der Vermögensmillionäre vervielfachte, verzeichnete auf der anderen Seite die Zahl der Armen und Ausgegrenzten einen sprunghaften Anstieg. 2004, im letzten Jahr des bis dahin geltenden Sozialhilfesystems, bezogen mehr als 2,9 Millionen Personen Sozialhilfe im engeren Sinne (d.h. laufende Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen)<sup>224</sup>, die nationale Armutsquote lag bei 12,7 Prozent<sup>225</sup>, und die Zahl der Arbeitslosen belief sich im gleichen Jahr auf etwa 4,4 Millionen (ein Drittel davon waren Langzeitarbeitslose). 9,4 Millionen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer waren teilzeitbeschäftigt, viele davon in sogenannten Minijobs, deren Gesamtzahl 2006 bereits bei 4,8 Millionen lag (vgl. Abschnitt II.2.3.3). Die Abkehr vieler Unternehmen vom Tariflohnsystem und die Einführung von Niedriglöhnen führten zudem dazu, dass Mitte Anfang 2008 1,3 Millionen Beschäftigte<sup>226</sup> als sogenannte Aufstocker ergänzende Sozialleistungen von Seiten der öffentlichen Hand erhielten (davon hatten 500 000 eine Vollzeitstelle). Armut und gesellschaftliche Marginalisierung sind in Deutschland kein Randphänomen. Sie sind in allen Städten zu finden – wenn auch mit deutlichen Unterschieden in Bezug auf Umfang und Intensität (vgl. Abschnitt II.4.6).

Mit der 2005 erfolgten Zusammenlegung der Transferleistungen für die Bezieher von Arbeitslosenhilfe und erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger in einem gemeinsamen Arbeitslosengeld II („Hartz IV“) wurde eine staatliche Grundsicherung eingeführt, die bewusst gering bemessen war und für die Empfänger der bisherigen Arbeitslosenhilfe (53 Prozent des früheren Nettogehalts) zum Teil erhebliche Einkommenseinbußen nach sich zog. Nach der auf der Agenda 2010 (siehe Abschnitt I.3.2.1) beruhenden neuen Leitlinie für staatliche Subsistenzzahlungen „Fördern und fordern“ sollte die neue Grundsicherung ihre Empfänger zu einer baldigen Aufnahme eines neuen Arbeitsverhältnisses veranlassen. Ein anhaltender Arbeitsplatzmangel, ein häufig bestehender „Mismatch“ zwischen nachgefragten und angebotenen Qualifikationen und die Verkürzung der Bezugsdauer für Ar-

---

224 Harenberg *Aktuell* 2007, S. 94.

225 Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Datenreport 2006, S. 616.

226 ver.di-Bundesvorstand (Hrsg.), *Wirtschaftspolitik aktuell*, 1/2008.

beitslosengeld (ALG I) von maximal 32 auf zwölf (max. 18) Monate führten allerdings dazu, dass sich die Zahl der ALG II-Bezieher schnell auf einem hohen Niveau (Anfang 2006 waren dies 3,9 Millionen Haushalte) einpendelte und die Armutsdynamik damit nur weiter verschärft wurde.

Die Hauptbetroffenen der neuen Armut wurden bereits genannt (vgl. Abschnitt II.4): Alleinerziehende und Alleinlebende, Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene sowie ältere Personen – mit einem insgesamt überdurchschnittlichen hohen Anteil von Migrantinnen und Migranten. Besondere Aufmerksamkeit hat dabei in jüngerer Zeit vor allem der steigende Anteil armer Kinder und Jugendlicher erregt. Von den 14,5 Millionen Kindern in Deutschland gelten gegenwärtig 2,2 bis 2,8 Millionen als arm. In der wirtschaftsstarken Stadt Frankfurt am Main leben 20 000 Kinder unter 15 Jahren in Armut<sup>227</sup>.

Für Städte und Gemeinden bedeutete die skizzierte Entwicklung kontinuierlich steigende soziale Leistungen, da Sozialhilfe ebenso wie Kinder- und Jugendhilfe bis zu den oben genannten Umstellungen im sozialen Sicherungssystem zu den kommunalen Pflichtaufgaben zählten. Zwischen 1993 und 2004 sind die kommunalen Ausgaben für soziale Leistungen von 25,5 auf 31,9 Milliarden Euro gestiegen<sup>228</sup>; ihr Anteil an den Ausgaben der kommunalen Verwaltungshaushalte belief sich auf knapp 25 Prozent. Die 2005 erfolgte und von Seiten des Bundes als Entlastung für die kommunalen Haushalte propagierte Systemumstellung hieß für die Städte zum einen Ausgabenrückgänge – infolge stark rückläufiger Bezieherzahlen insbesondere bei Sozialhilfe außerhalb von Einrichtungen –, zum anderen jedoch Ausgabenzuwächse infolge der ihnen übertragenen Unterkunftskosten von ALG II-Beziehern. Im Ergebnis haben die sozialen Ausgaben der Städte damit einen weiteren Anstieg erfahren, der sich allein zwischen 2004 und 2005 auf elf Prozent belief<sup>229</sup>.

Das Volumen dieser Ausgaben zeigt deutlich, dass kommunale Sozialleistungen immer weniger allein als Reaktion auf individuelle Hilfsbedürftigkeit zu verstehen sind. Sie sind Ausdruck kollektiver Notlagen, die auf den Veränderungen von Wirtschaft und Arbeitsmarkt wie auch einschlägiger staatlicher Politiken beruhen.

#### 4.1.2 Beratungs- und Betreuungsangebote

Kommunale „Armutspolitik“ beschränkt sich nicht allein auf Pflichtaufgaben wie Sozial- und Jugendhilfe oder Zahlungen für Unterkunft und Heizung für ALG II-Empfänger, sie umfasst auch eine Reihe weiterer Leistungen und Maßnahmen. Durch diese, dessen sind sich viele Städte bewusst, können die mit Arbeitslosigkeit und Einkommensarmut verbundenen materiellen Einschränkungen allerdings

---

227 Lia Venn, Hartz setzt Kindern zu, in: Frankfurter Rundschau vom 17.10.2007.

228 Gemeindefinanzbericht 2004, in: der städtetag 5/2004.

229 Gemeindefinanzbericht 2006, in: der städtetag 5/2006, S. 23.

„nur in geringem Maße ausgeglichen werden“<sup>230</sup>, außerdem sind sie, da sie dem Freiwilligkeitsprinzip unterliegen, stark von den – vor allem finanziellen – Bedingungen der einzelnen Städte abhängig. Im Vordergrund stehen in der Regel Beratungs- und Betreuungsleistungen, die von unterschiedlichen Trägern, oft auch ehrenamtlich Engagierten, erbracht werden und die zum Teil – wie im Fall der Stadt Nürnberg – auch der Prävention von Armut dienen sollen: Kinderbetreuung und Spielplatzaktionen, pädagogisch begleitete Spielgruppen, Einrichtung von Familienzentren, Erziehungsberatung, psychosoziale Dienste, Betreuung von Schulkindern in Horten und Ganztagschulen, Bereitstellung von Jugendclubs und Jugendfreizeiteinrichtungen, Angebote zur Weiterbildung, Erwachsenenbildung, Eheberatung, Schuldnerberatung und Suchthilfe<sup>231</sup>.

Umfang und Intensität dieser Leistungen und Maßnahmen hängen von den Gegebenheiten des Einzelfalles ab und sind – nicht nur in Zeiten zunehmender kommunaler Haushaltsengpässe – immer wieder gefährdet. Schließlich gibt es „lukrative Handlungsfelder, die schneller persönlichen Erfolg und öffentliche Reputation bringen. Für Denkmäler ist Kinder- und Jugendpolitik ungeeignet“<sup>232</sup>.

Zu den Leistungen kommunaler Sozialpolitik zählen auch Preisnachlässe und Ermäßigungen, die Bevölkerungsgruppen mit niedrigem Einkommen Zugang zu Einrichtungen der kommunalen Unterhaltungs-, Freizeit- und Verkehrsinfrastruktur ermöglichen sollen:

- verbilligte Theater-, Konzert-, Opern- und Museumskarten,
- verbilligte Besuche von Frei- und Hallenbädern,
- gebührenfreie Nutzung städtischer Bibliotheken und Volkshochschulkurse,
- gebührenfreie Nutzung von Rundfunk und Fernsehen oder
- Preisnachlässe für die Nutzung des öffentlichen Nahverkehrs<sup>233</sup>.

Beispiele hierfür sind der von der Stadt Frankfurt am Main ausgestellte Frankfurt-Pass, der Kindern und Jugendlichen die verbilligte Nutzung von Freizeitangeboten und Sportstätten und der Verkehrsmittel des Rhein-Main-Verkehrsverbundes ermöglicht<sup>234</sup>, oder die Familienkarte der Stadt Düsseldorf, die Eltern und ihren Kindern nicht nur kostengünstige Eintritte, sondern auch Verbilligungen bei Einkäufen sichert.

In einer Reihe kommunaler Ganztagschulen, dies ist erst kürzlich bundesweit publik geworden, können viele Schülerinnen und Schüler nicht am Mittagessen teilnehmen, da ihre Eltern nicht über die hierfür nötigen Mittel verfügen. Um diesen Missstand zu beseitigen, sollen beispielsweise in Frankfurt ab Anfang 2008

---

230 *Stadt Frankfurt am Main, Dezernat für Soziales, Jugend und Sport (Hrsg.), Frankfurter Sozialbericht, Teil VII, Frankfurt 2006, S. 73.*

231 Alle Angaben aus: Ebenda, und: *Sozialbericht der Stadt Nürnberg, Band II, Nürnberg 2006.*

232 *Dieter Greese, S. 731.*

233 *Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Lebenslagen in Deutschland, Der Zweite Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, S. 58.*

234 *Stadt Frankfurt am Main, Dezernat für Soziales, Jugend und Sport (Hrsg.), Frankfurter Sozialbericht, Teil VII, S. 73.*

Familien mit Frankfurt-Pass einen Essenszuschuss erhalten. Und im Münchener Stadtteil Moosach sorgt eine kirchliche Einrichtung dafür, dass täglich 50 Kinder unentgeltlich mit einem warmen Essen versorgt werden<sup>235</sup>.

Zur Reduzierung kommunaler Problemlagen kommen in den Städten neben finanziellen Unterstützungs- sowie professionellen Beratungs- und Betreuungsleistungen auch weitere Maßnahmen zum Zuge: Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung, zur Bildung und Qualifizierung wie auch zur sozialen und räumlichen Integration.

## 4.2 Kommunale Arbeitsmarktpolitik

Seit den frühen 1970er-Jahren ist die Arbeitslosenquote in Deutschland kontinuierlich, zum Teil in Sprüngen, gestiegen: von 0,7 Prozent auf über 13 Prozent Anfang 2005 (vgl. Abschnitt II.2.2) und einen Höchststand von mehr als 5,2 Millionen Arbeitslosen. In der darauf folgenden Zeit ist diese Arbeitslosenquote deutlich gesunken. Mitte 2007 lag sie mit 3,72 Millionen Personen bei knapp 9 Prozent<sup>236</sup>. Diese Entwicklung hat mehrere Ursachen: eine steigende Nachfrage nach Arbeitskräften infolge günstiger wirtschaftlicher Konjunkturdaten, steigende Zahlen von (statistisch zu den Beschäftigten gezählten) Erwerbslosen in Qualifizierungsmaßnahmen, einen Rückgang von Personen im erwerbsfähigen Alter<sup>237</sup> wie auch eine Zunahme hybrider Beschäftigungsverhältnisse (vgl. Abschnitt II.2.3) – 40 Prozent der zwischen 2006 und 2007 geschaffenen Arbeitsplätze sind Teilzeit- oder Minijobs<sup>238</sup>. Mehr als eine Million Beschäftigte haben überdies infolge nur geringer Einkünfte Anspruch auf staatliche Lohnergänzungsleistungen. In großen Städten schlägt sich die positive Entwicklung am Arbeitsmarkt in der Regel nur unterdurchschnittlich nieder. So beläuft sich die Arbeitslosenquote in Frankfurt am Main Mitte 2007 auf 9,6 Prozent<sup>239</sup>, die in Berlin auf 15,9 Prozent.

Das arbeitsmarktpolitische Instrumentarium der Städte, mit dem diese seit Mitte der 1970er-Jahre auf steigende Arbeitslosenzahlen zu reagieren versuchen, wurde und wird zu großen Teilen aus Mitteln des Bundes finanziert und ist weitgehend durch dessen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitiken bestimmt. Die 2003 einsetzende und auf der Agenda 2010 beruhende Reform dieser Politiken – einschneidende Kürzung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld (ALG I), Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe auf Sozialhilfeniveau sowie Einführung einer Grundsicherung für Bedürftige über 65 Jahre und Personen mit Erwerbsminderung – hat daher auch auf kommunaler Ebene zu arbeitsmarktpolitischen Umstellungen geführt. Diese betrafen sowohl die operationelle als auch die organisa-

---

235 *Moosach – Kinderarmut auch in Moosach*, in: Münchner Wochenanzeiger 39/2007.

236 *Werner Balsen*, Arbeitsmarkt stimmt heiter, in: Frankfurter Rundschau vom 1.8.2007.

237 *Roland Bunzenhal*, Zuwanderer füllen Geburtenlücken nicht, in: Frankfurter Rundschau vom 28.6.2007.

238 *Roland Bunzenhal*, Aufschwung geht an Vielen vorbei, in: Frankfurter Rundschau vom 3.5.2007.

239 *Friederike Tinnapel*, Weniger Menschen arbeitslos, in: Frankfurter Rundschau vom 1.6.2007.

torische Ebene. Dabei konnten sich die Kommunen zwischen einem Arbeitsgemeinschaftsmodell (der Kooperation von Arbeitsagenturen und Städten) und einem Optionsmodell, bei dem die Kommunen für die Betreuung von ALG II-Beziehern zuständig sind, entscheiden. Von 439 kreisfreien Städten und Landkreisen haben sich 69 Kommunen für die zweite Möglichkeit entschieden.

#### 4.2.1 Zweiter Arbeitsmarkt und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen

Der zweite Arbeitsmarkt unterscheidet sich vom ersten dadurch, dass die dort bestehenden Arbeitsplätze und Beschäftigungsverhältnisse nur mit Hilfe öffentlicher Fördermittel eingerichtet werden können. Der zweite Arbeitsmarkt ist Ausdruck einer aktiven, die „passive Subsistenzsicherung“ in Form von Arbeitslosenunterstützung ergänzenden staatlichen Arbeitsmarktpolitik<sup>240</sup>. Zu den zentralen Instrumenten dieser Politik haben sich seit den 1980er-Jahren Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) für Arbeitslose – nach dem Arbeitsförderungsgesetz von 1969 – und „Hilfe zur Arbeit“-Ansätze für erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger nach dem Bundessozialhilfegesetz entwickelt. Beide Maßnahmen sind im Laufe der Jahre zu Instrumenten einer originären kommunalen Arbeitsmarktpolitik mit institutionellen Innovationen – wie Einrichtung kommunaler Beschäftigungsgesellschaften, Koordinations- und Beratungsstellen – und der Auflage eigener Förderprogramme geworden<sup>241</sup>. Die Beschäftigung im Rahmen des „Hilfe zur Arbeit“-Programms erfolgt überwiegend in lohnsubventionierten Arbeitsverhältnissen bei Beschäftigungsgesellschaften. Diese „sollen Aufgaben zur Verbesserung der öffentlichen Infrastruktur wahrnehmen, die ohne Subventionen nicht getätigt würden und damit keine regulären Arbeitsplätze verdrängen“<sup>242</sup>. In den alten Bundesländern schwankte die Zahl der tariflich entlohnenden ABM-Stellen seit dem Ende der 1980er-Jahre zwischen 50 000 und 100 000, in den neuen Bundesländern stieg sie in den 1990er-Jahren auf über 350 000<sup>243</sup>. Nach den arbeitsmarktpolitischen Reformen des Jahres 2005 und der damit eingeleiteten Schwerpunktverschiebung von Arbeitsbeschaffung auf Arbeitsvermittlung (sogenannte Arbeitsgelegenheiten) ist die Gesamtzahl der ABM-Stellen auf unter 50 000 gesunken<sup>244</sup>.

#### 4.2.2 Arbeitsgelegenheiten („Ein-Euro-Jobs“)

„Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung“ (sogenannte Ein-Euro-Jobs) sind eine Einrichtung des neu eingeführten Sozialgesetzbuches II (§ 16 Abs. 3); sie lösen das oben genannte frühere kommunale Beschäftigungspro-

240 *Hubert Heinel*, Kommunale Arbeitspolitik, in: Hellmut Wollmann und Roland Roth (Hrsg.), *Kommunalpolitik*, S. 633.

241 *Ebenda*, S. 634.

242 *Stadt Frankfurt am Main, Dezernat für Soziales und Jugend*, *Frankfurter Sozialbericht 2000*, S. 60.

243 *Jutta Hinrichs und Elvira Giebel-Felten*, *Die Entwicklung des Arbeitsmarktes 1962-2001*, S. 11.

244 *Erwerbslosen Forum Deutschland*, *Hartz IV: Studie über ABM-Maßnahmen*, Bonn 2007.

gramm für Sozialhilfeempfänger „Hilfe zur Arbeit“ ab. Geförderte Arbeitsgelegenheiten müssen „im öffentlichen Interesse“ liegen und sollen, um der Verdrängung bestehender Arbeitsplätze vorzubeugen, allein „zusätzliche“ Tätigkeiten erfassen. Adressaten sind ALG II-Bezieher, die keine tarifliche Bezahlung wie beim ABM-Ansatz, sondern eine Mehraufwandsentschädigung von etwa ein bis zwei Euro pro Stunde erhalten. Ein-Euro-Jobber sind zwar arbeitslos gemeldet, werden aber, sobald sie mehr als 15 Stunden pro Woche arbeiten, nicht von der Arbeitslosenstatistik erfasst. Bis Ende 2005 waren mehr als 600 000 Langzeitarbeitslose auf solche meist auf sechs Monate befristeten Arbeitsstellen vermittelt worden, Mitte 2006 lag ihre Zahl bei über 250 000<sup>245</sup>. Im Gegensatz zu Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen kostet der Ein-Euro-Jobber seinen Arbeitgeber nichts, und anders als bei früheren Eingliederungsmaßnahmen für Sozialhilfeempfänger zählen zu den Betroffenen der neuen Regelung auch hochqualifizierte, vielfach auch hoch motivierte Personen: „vom gestandenen Handwerker ... bis hin zu Informatikern“<sup>246</sup>. Bei den potenziellen Anspruchsberechtigten auf Arbeitgeberseite – Kommunen und gemeinnützigen Trägern wie Wohlfahrtsverbänden – stößt das neue Instrument auf großes Interesse: auch wegen der für „begleitende Maßnahmen“ zusätzlich bereitgestellten Mittel der Bundesagentur für Arbeit:

- In Düsseldorf wurden 2 000 Stellen unter dem Begriff „Ein-Euro-Plus-Jobs“ in den Bereichen Alten- und Stadtbildpflege eingerichtet<sup>247</sup>.
- Die Stadt Dresden hat 5 000 Ein-Euro-Jobs angeboten: im Sportbereich, im Tourismus, bei der Denkmalpflege<sup>248</sup>.
- In Köln wurden 2006 jeweils mehr als 11 000 Zu- und Abgänge und ein Jahresdurchschnitt von knapp 4 000 Personen in Ein-Euro-Jobs registriert<sup>249</sup>.
- In Berlin waren 2006 im Jahresdurchschnitt 30 800 Personen in Arbeitsgelegenheiten beschäftigt.
- In Bonn beabsichtigte man die Einstellung von 700 Fahrgastbegleitern in öffentlichen Transportmitteln.

Die von Gewerkschaften wie Handwerkskammern geäußerte Befürchtung, dass Ein-Euro-Jobs im öffentlichen Dienst dazu verwandt würden, reguläre Beschäftigungsverhältnisse zu ersetzen, wurde im Prüfbericht des Bundesrechnungshofs von 2006 bestätigt. Danach lagen 25 Prozent aller „Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung“ nicht im öffentlichen Interesse oder gefährdeten einen regulären Arbeitsplatz<sup>250</sup>. Oft werden Ein-Euro-Jobber auch in Bereichen eingesetzt, in denen vorher Arbeitsplätze abgebaut wurden. „Die Positivisten und

---

245 *Eva-Maria Thoms*, Die Gratis-Konkurrenz, in: DIE ZEIT vom 1.6.2006.

246 Ebenda.

247 *Gökçen Stenzel*, 2000 neue Ein-Euro-Jobs, in: Rheinische Post vom 28.10.2004.

248 *Bernhard Honnigfort*, Von Sport bis Denkmalpflege, in: Frankfurter Rundschau vom 27.8.2004.

249 *Bundesagentur für Arbeit, Datenzentrum der Statistik*, Teilnehmer in Arbeitsgelegenheiten, Nürnberg 2007.

250 *Harenberg Aktuell 2007*, S. 87.

Ideensammlungen für Ein-Euro-Jobs sind nichts anderes als eine Auflistung aller unterfinanzierten Bereiche unserer Gesellschaft<sup>251</sup>.

Für viele der Betroffenen bedeutet die neue Maßnahme nichts als „ein ständiges Abstrampeln ungeachtet der Tatsache, dass sie nie eine Stelle auf dem ersten Arbeitsmarkt erhalten werden“<sup>252</sup>. Die Stadtspitzen mehrerer Städte – wie beispielsweise von Frankfurt und Nürnberg – votieren daher bereits für die erneute Einrichtung eines zweiten Arbeitsmarktes<sup>253</sup>.

#### 4.2.3 Kombilöhne

Das vor allem für ältere Bezieher von Arbeitslosengeld I und II vorgesehene und mit unterschiedlichen Umsetzungsvarianten diskutierte Kombilohn-Modell („Initiative 50 plus“) zielt auf die Wiedereingliederung älterer Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt und sieht die Aufstockung niedriger Arbeitslöhne durch staatliche Zuschüsse vor. 2005 belief sich die Zahl der Arbeitslosen, die älter als 50 Jahre waren, auf 1,2 Millionen. Auf kommunaler Ebene wird dieser Ansatz bereits seit längerem praktiziert. In Düsseldorf wurde das Kombilohnmodell auf Initiative des dortigen Oberbürgermeisters „nur für die Stadt und soziale Träger (eingeführt)“<sup>254</sup>, und in Hamburg wurde bereits 2002 das „Hamburger Modell“ gestartet, das befristete Lohnsubventionen sowohl für Arbeitnehmer als auch Arbeitgeber vorsieht.

Die Einführung von Kombilöhnen geht mit ähnlichen Befürchtungen einher wie das Ein-Euro-Modell: Ältere ALG I-Bezieher würden damit zu „Billigjobbern“ degradiert, reguläre Arbeitsplätze verdrängt<sup>255</sup> und unternehmerisches Lohndumping weiter forciert werden. Zudem – so die Gewerkschaft ver.di – seien Kombilöhne, wenn auch unter anderem Namen, schon längst Realität: „Lohnkostenzuschüsse zur Eingliederung von Erwerbslosen, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Minijobs, die durch verringerte Abgaben subventioniert sind“, sowie Bereitstellung von ALG II-Mitteln, „wenn Löhne unter dem Armutsniveau liegen“<sup>256</sup>.

#### 4.2.4 „Dritter“ Arbeitsmarkt – Aktuelle „Modellprojekte“

Neben den genannten Maßnahmen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik und der Fortschreibung kommunalspezifischer Beschäftigungs- und Qualifizie-

---

251 Helga Spindler, Professorin an der Universität Duisburg-Essen, zit. nach: Eva-Maria Thoms.

252 Interview mit Prof. Joachim Hirsch.

253 Interviews mit dem früheren Kämmerer der Stadt Frankfurt am Main, Horst Hemzal, und dem Oberbürgermeister der Stadt Nürnberg, Ulrich Maly.

254 Interview mit dem Oberbürgermeister der Stadt Düsseldorf, Joachim Erwin.

255 Peter Bofinger, Gutachter des Sachverständigenrats, zit. nach: Nina Bovensiepen, Kritik an Kombilohn-Idee, in: Süddeutsche Zeitung vom 11.9.2006.

256 ver.di-Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (Hrsg.), *Arm trotz Arbeit?*, Berlin 2006, S. 13.

rungsmaßnahmen werden in einigen Städten auch „innovative Ansätze“ zur Beschäftigung vorwiegend Langzeitarbeitsloser erprobt:

- Die nordrhein-westfälischen Städte Düsseldorf, Köln und Essen haben Ende 2006 Arbeitsverträge mit ALG II-Empfängern abgeschlossen, die ein monatliches Gehalt wie auch Abgaben zur Sozialversicherung vorsehen<sup>257</sup>. In Köln wurden bereits mehr als 1 000 dieser Verträge geschlossen. Die monatlichen Entgelte sind in der Regel so bemessen, dass sie den gesamten Einkünften eines einem Ein-Euro-Job nachgehenden ALG II-Beziehers entsprechen. Die Laufzeit dieser Verträge ist auf elf Monate bemessen, um zu vermeiden, dass die Vertragsnehmer einen Anspruch auf Arbeitslosengeld I erhalten.
- In Berlin wird gleichfalls seit 2006 ein ähnlicher Ansatz praktiziert. Einkünfte nach ALG II, kommunale Mietzuschüsse und Verdienste aus Ein-Euro-Jobs werden mit den Eingliederungsmitteln der Jobcenter zusammengelegt, um damit niedrig entlohnte sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse zu schaffen. Anders als in Nordrhein-Westfalen sind die bisher eingerichteten Stellen (100) langfristig angelegt. Ein Anspruch auf Arbeitslosengeld I soll allerdings auch hier nicht entstehen<sup>258</sup>.
- Für bundesweite Aufmerksamkeit hat schließlich um die Jahreswende 2006/2007 der in der kleinen sachsen-anhaltinischen Stadt Bad Schmiedeberg realisierte Ansatz der „Bürgerarbeit“ gesorgt. Auch hier wurden sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse eingerichtet, die zunächst auf ein Jahr befristet und in ihrer Finanzierungsstruktur ähnlich wie die Maßnahmen in Berlin und Nordrhein-Westfalen konstruiert sind, aber sowohl ALG II- als auch ALG I-Empfänger einbeziehen<sup>259</sup>.

Mit den über diese „Modellvorhaben“ realisierten und vornehmlich in gemeinnützigen Einrichtungen vorgesehenen Beschäftigungsverhältnissen sind mehrere Ziele verbunden: Realisierung gesellschaftlich sinnvoller Tätigkeiten, die ohne diese Maßnahmen nicht erledigt werden könnten, Stärkung des Selbstwertgefühls der davon Betroffenen, die sich nun „nicht mehr arbeitslos“ fühlen, wie auch Entlastung der Arbeitslosenstatistiken. In Bad Schmiedeberg ist die Arbeitslosenquote in nur wenigen Monaten von 15,9 Prozent auf 6,3 Prozent zurückgegangen. Eine finanzielle Verbesserung für die Beteiligten ist mit diesen Maßnahmen nicht verbunden. Das Niveau ihrer Nettoeinkünfte verändert sich in der Regel kaum. Gemeinsam ist diesen Maßnahmen auch, dass sie den meisten der davon Betroffenen kaum Chancen für den ersten Arbeitsmarkt eröffnen. Sie sind vielmehr Ausdruck eines „dritten Arbeitsmarktes, auf dem Langzeitarbeitslose ohne Aussicht auf reguläre Beschäftigung untergebracht werden können“<sup>260</sup>. Deren Gesamtzahl wird auf Bundesebene auf 400 000 geschätzt.

---

257 *Manfred Götzke*, Arbeitslos mit Vertrag, in: taz nrw vom 2.11.2006.

258 *Sabine Beikler*, Berlin startet Modellversuch für Arbeitslose, in: Der Tagesspiegel vom 8.9.2006.

259 *Uwe Buse*, Das kommunistische Dorf, in: DER SPIEGEL 10/2007, S. 58 ff.

260 *Stefan von Borstel*, Erste Gemeinde schafft Hartz IV ab, in: Die Welt vom 17.12.2006.

#### 4.2.5 Qualifizierung benachteiligter Jugendlicher

Den steigenden Zahlen armer, arbeitsloser und benachteiligter Jugendlicher (vgl. Abschnitt II.4.3) wird in vielen Städten mit der Einrichtung spezifischer Qualifizierungs- und Beschäftigungsangebote begegnet. Dazu zählen unter anderem

- betriebliche Praktika und einschlägige Projekte wie in den Hauptschulen der Stadt Frankfurt am Main,
- die Einrichtung schulischer Ausbildungsbörsen wie in Karlsruhe-Durlach<sup>261</sup>,
- Berufspraktika und Vorbereitung auf Bewerbungsgespräche für Hauptschulabsolventen, wie sie die von der Stadt Hamburg, der Bundesagentur für Arbeit und Unternehmen der Privatwirtschaft initiierte Arbeitsstiftung Hamburg anbietet<sup>262</sup>,
- betriebsnahe Qualifizierungskonzepte für Jugendliche mit besonderem Förderbedarf,
- Angebote für berufsschulpflichtige Jugendliche zur Reduzierung von Wissensdefiziten und zur Vermittlung einschlägiger Schlüsselqualifikationen wie in Dresden<sup>263</sup>,
- die mit dem Programm „Integration durch Arbeit und Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit“ geförderte Eingliederung in den Arbeitsmarkt in Berlin sowie schließlich
- das „Münchener Sonderprogramm gegen Jugendausbildungs- und -Arbeitslosigkeit“, in dem städtische Dienststellen zusammen mit der Agentur für Arbeit und anderen Akteuren Hilfen zur Berufsvorbereitung und beruflichen Qualifizierung Jugendlicher bereitstellen.

Für viele dieser Maßnahmen werden auch – über das Programm „Lokales Kapital für soziale Zwecke“ (LOS) – Mittel aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) verwendet.

#### 4.3 Bildungsangebote

Die Kompetenzen der Städte im Bildungssektor sind beschränkt. Inhaltliche Gestaltung und Aufbau des Schulwesens als „innere Schulangelegenheiten“ sind Ländersache; die Kommunen sind für baulich-planerische Maßnahmen zuständig. Das Gleiche gilt für weiterführende Bildungsangebote wie Hoch- und Fachhoch-

---

<sup>261</sup> Ursula Knapp, Zu viele Absagen, in: Frankfurter Rundschau vom 24.6.2005.

<sup>262</sup> Thomas Vesper, „Nicht so schrecklich wie ihr Ruf“, in: Frankfurter Rundschau vom 28.1.2006.

<sup>263</sup> Qualifizierungs- und Arbeitsförderungsgesellschaft Dresden MBH, Stützlehrer Jugendwerkstätten, Dresden o.J.

schulen. Allein die vorschulische Bildung liegt im kommunalen Kompetenzbereich. Eine Skizze des Bildungssektors an dieser Stelle erscheint dennoch angebracht, da sich angesichts aktueller Herausforderungen und Problemlagen immer mehr Städte ihrer Verantwortung auch für schulische und vorschulische Bildung bewusst werden, dem Bildungssektor im Rahmen des aktuellen Globalisierungsprozesses zunehmende Bedeutung beigemessen wird und Städte zudem die entscheidende Ebene für die Umsetzung bildungspolitischer Reformen sind. „Im viel beschworenen ‚Zeitalter der Globalisierung‘ bleiben auch Schulen und Hochschulen nicht von strukturellen Veränderungen verschont“<sup>264</sup>.

#### 4.3.1 Das deutsche Bildungssystem im internationalen Vergleich

Auslöser für den gegenwärtigen Relevanzgewinn waren und sind vor allem die Ergebnisse zweier Studien der OECD, die das deutsche Schulsystem sowohl im internationalen als auch innernationalen (Länder-)Vergleich untersucht haben und als PISA I und PISA II (Programme for International Student Assessment) bekannt geworden sind. Ebenso wie in den späten 1960er-Jahren internationale Vergleichsstudien nach Abschluss der sogenannten Rekonstruktionsperiode Deutschlands niedrige Abiturientenzahlen hatten sichtbar werden lassen, wurden auch jetzt wieder erhebliche Bildungsunterschiede im internationalen Vergleich evident. Während beispielsweise in Schweden und Finnland die Studienanfängerquote (d.h. der Anteil der Studienanfänger an der gleichaltrigen Bevölkerung) bei fast 70 Prozent lag, belief sie sich 2005 in Deutschland auf 36,7 Prozent – und dies mit rückläufiger Tendenz. Anders auch als in Vergleichsländern wie Finnland mit einem hohen Bildungsniveau in der Gesamtschülerschaft zeigten die Leistungen in Deutschland eine deutliche Dualisierung. „Einer großen Gruppe sehr leistungsstarker Schüler stand eine ebenfalls große Gruppe sehr leistungsschwacher gegenüber“<sup>265</sup>. Deutlich wurde auch der enge Zusammenhang von sozialer Herkunft und schulischen Leistungen beziehungsweise deren Beurteilungen, der im deutschen Schulsystem wesentlich ausgeprägter ist als in den anderen Vergleichsnationen. Entscheidend für Bildungserfolge oder -misserfolge von Kindern ist nicht die nationale Identität, sondern der ökonomische Status ihrer Eltern. „Ein Migrationshintergrund ist keinesfalls zwangsläufig mit einem niedrigen Kompetenzniveau verbunden“<sup>266</sup>. Nach dem zweiten PISA-Bundesländer-Vergleich haben im Bundesdurchschnitt „Kinder von Akademikern beziehungsweise Führungskräften eine viermal größere Chance, ein Gymnasium zu besuchen als andere“<sup>267</sup>. Bildungschancen und Bildungsniveaus sind darüber hinaus in den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedlich verteilt.

---

264 *Christoph Butterwegge*, Globalisierung, Neoliberalismus und (Elite-)Bildung, Manuskript, Köln 2005, S. 12.

265 *Harenberg Aktuell* 2007, S. 147.

266 *Förderung von Schülern ist eine Investition, Ein Auszug aus PISA 2003*, in: Frankfurter Rundschau vom 3.11.2005.

267 *Katja Irle*, Vorsprung mit Wissen, in: Frankfurter Rundschau vom 1.11.2005.

Aus den Ergebnissen der internationalen Schulleistungsvergleiche wurden unterschiedliche Schlüsse gezogen: Die einen sahen im unterdurchschnittlichen Bildungsniveau deutscher Schülerinnen und Schüler eine Gefährdung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und damit des Standorts Deutschland, andere machten das gegenwärtige dreigliedrige Schulsystem für eine mangelnde Ausschöpfung und Vergeudung vorhandener Potenziale verantwortlich, wieder andere sprachen sich für eine Auseinandersetzung mit den Ursachen für die schlechten Aufstiegschancen von Kindern aus Familien mit niedrigen Einkommen oder ohne Bildungstradition aus und forderten eine Verbesserung bildungsbezogener Teilhabechancen. Vielfach wurden und werden auch ein Zusammenhang zwischen hohen Arbeitslosenzahlen und dem niedrigen Bildungsniveau vieler Betroffener hergestellt und eine „breite Bildungsoffensive“ angeregt. Diese stößt allerdings auf unterschiedliche Resonanz: Während die einen nach dem Sinn einer solchen Aktion fragen, solange nicht zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden<sup>268</sup>, vertreten andere die Meinung, dass eine Bildungs- und Qualifizierungsoffensive schon deshalb erforderlich sei, „weil nur noch Qualifizierte eingestellt werden“<sup>269</sup> und angesichts eines angespannten Arbeitsmarktes „Arbeitgeber wählen (können). Sie suchen sich die Abiturienten heraus. Hauptschüler bekommen fast keine Jobs mehr“<sup>270</sup>.

#### 4.3.2 Reformvorschläge und kommunale Reaktionen

Gegenwärtig ist das Bildungssystem mit einer Reihe widersprüchlicher, sowohl angebots- und wettbewerbsorientierter wie auch bedarfsorientierter Vorschläge und Maßnahmen konfrontiert, die alle Stufen und Ebenen betreffen: von vorschulischen Bildungseinrichtungen über das dreigliedrige Schulsystem bis zu den daran anschließenden Hochschulen und Fachhochschulen.

##### Vorschulische Bildungseinrichtungen

Die Versorgung mit Kindergärten und -krippen ist Aufgabe der Kommunen. Seit 1996 besteht in Deutschland ein Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz. In den meisten Bundesländern wird dieser jedoch angesichts kommunaler Haushaltsengpässe unzureichend erfüllt. Während es in Frankreich und den Niederlanden 99 beziehungsweise 98 Kindergartenplätze für 100 Kinder zwischen drei und sechs Jahren gibt, sind es in Deutschland 78<sup>271</sup>. Zwischen den Städten in Ost- und Westdeutschland bestehen allerdings erhebliche Unterschiede. Dies betrifft nicht nur das quantitative Angebot, das in ostdeutschen Städten – vor allem

---

268 Interview mit Prof. Joachim Hirsch.

269 Interview mit Prof. Hartmut Häußermann.

270 *Friedhelm Hengsbach*, Arm ist kein Schicksal, Gespräch mit Gert G. Wagner, in: Frankfurter Rundschau vom 4.11.2006.

271 *Vera Gaserow*, Chancen für Kinder, in: Frankfurter Rundschau vom 21.1.2005.

im Bereich der Einrichtungen für Kinder unter drei Jahren – wesentlich größer ist, sondern auch die Ausgestaltung dieses Angebots. „Während in Ostdeutschland fast alle Kindergartenplätze eine ganztägige Betreuung inklusive Mittagessen bieten, sind dies in Westdeutschland nicht einmal 30 Prozent“<sup>272</sup>. Zudem sind Erzieherinnen und Erzieher in Deutschland anders als in den anderen Staaten der Europäischen Union keine pädagogischen Fachkräfte mit Hochschulausbildung. In vielen Kindergärten steht Betreuung im Vordergrund, auf den Bildungsauftrag wird oft nur wenig Wert gelegt. Auch bei der Versorgung mit Krippenplätzen schneidet Deutschland im Vergleich mit anderen westlichen Nationalstaaten schlecht ab (in besonderem Maße trifft dies für die westdeutschen Flächenländer zu).

Bildungspolitische Studien im Anschluss an die PISA-Untersuchungen haben gezeigt, dass die vorschulische Bildung – wenn auch mit schichtspezifischen Unterschieden – signifikante Auswirkungen auf die spätere Bildungsbeteiligung hat. Während für Kinder aus „oberen und unteren Dienstklassen“ ein Zusammenhang zwischen Kindergarten- und späterem Gymnasiumsbesuch nicht erkennbar ist, gehen Kinder „qualifizierter Arbeiter“, die einen Kindergarten besucht haben, später deutlich seltener auf die Hauptschule, dafür aber viermal so oft aufs Gymnasium wie Kinder ohne Kindergartenbesuch. Auf Arbeiterkinder mit Migrationshintergrund trifft diese Aussage – wenn auch mit anderen Relationen – gleichfalls zu<sup>273</sup>. Für Kinder un- und angelernter Arbeiter fallen die positiven Effekte vorschulischer Betreuung weitaus geringer aus.

Zusammen mit den Ergebnissen der PISA-Untersuchungen haben diese Befunde dazu geführt, dass der vorschulischen „Frühförderung“ zunehmend mehr Bedeutung beigemessen wird; im Folgenden nur einige Beispiele:

- verbesserte Kooperation zwischen Kindergärten und Grundschule: In Bayern beispielsweise wurde im Sinne der individuellen Förderung frühkindlicher Bildung eine Bildungs- und Erziehungsplanung entworfen. In Kindergärten mehrerer Städte wird in Kooperation mit Grundschullehrerinnen ein Modellprojekt „Kindergarten der Zukunft“ erprobt;
- Reduzierung finanzieller Zugangshürden: Die Frankfurter Oberbürgermeisterin, für die Kindertagesstätten „Teil des Bildungssystems“ mit „einem Bildungsauftrag“ sind, setzt sich für kostenlose Besuche von Kindertagesstätten ein; die Stadt Düsseldorf hat „die Kindergartengebühren für Besserverdienende erhöht, Geringverdiener zahlen nichts“<sup>274</sup>; die Stadt Stuttgart hat ein kommunales Kindergeld eingeführt, das in Form einer Familiencard für Bildungs- und Betreuungsaktivitäten einlösbar ist;

---

272 Uwe Lübking und Ursula Krickl, Familienfreundlichkeit ist der Standortfaktor der Zukunft, in: [www.dstgb.de/homepage/artikel/schwerpunkte](http://www.dstgb.de/homepage/artikel/schwerpunkte)

273 Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Datenreport 2006, S. 476 ff.

274 Interview mit dem Oberbürgermeister der Stadt Düsseldorf, Joachim Erwin.

- Ausbau von Sprachförderung und Bilingualität: In Hannover werden Sprachförderungsprogramme in Kindertagesstätten mit einem hohen Anteil an Kindern mit Migrationshintergrund ausgebaut<sup>275</sup>; in Frankfurt wurden seit 2004 mehrere bilinguale Kinderkrippen eröffnet;
- Bezuschussung von Kinderbetreuung in Unternehmen: Die Stadt Frankfurt am Main bezuschusst Kinderbetreuung (in der Regel Kinderkrippen) in Unternehmen<sup>276</sup>;
- Erweiterung des Beteiligungsangebots für Kleinkinder: Die von Osnabrück beschlossene Ausweitung des Angebots an Betreuungsplätzen für Kleinkinder unter drei Jahren hat sich auch der Bund zu eigen gemacht. Die Zahl der Betreuungsplätze für Kinder dieser Altersgruppe soll mit Unterstützung des Bundes bis 2013 auf 750 000 erhöht werden<sup>277</sup>.

Die meisten dieser Ansätze orientieren sich nicht allein an vorhandenen Bedarfen und bildungspolitischen Notwendigkeiten. Sie enthalten auch eine angebotsorientierte Komponente: Städte, in denen solche Maßnahmen praktiziert werden, gelten als kinder- und familienfreundlich (vgl. Abschnitt III.3.2.6.3) und damit als attraktiv für hochqualifizierte Zuzügler und deren Familien.

In vielen Fällen bleiben Bildung und Erziehung aufgrund geringer Qualifikation des erzieherischen Personals und unzureichender finanzieller Ausstattung jedoch auch weiterhin im Hintergrund. Vorrang haben hier arbeitsmarktpolitische Überlegungen: „Die Kindertagesstätte (fungiert als) ... politisches Instrument zur Verringerung der elterlichen Arbeitsbelastung und ... als Ort der Aufbewahrung für Kinder“<sup>278</sup>.

#### Schulische Bildungseinrichtungen

Mit den Ergebnissen der PISA-Studien und der nachfolgenden Internationalen Grundschul-Lese-Untersuchung (IGLU), die im internationalen Vergleich nur unterdurchschnittliche Leistungsniveaus deutscher Schülerinnen und Schüler hatten sichtbar werden lassen, sah sich das deutsche Schulsystem zunehmender Kritik ausgesetzt. Diese betraf zum einen die vorwiegend nur halbtags erfolgende Grundschulversorgung, vor allem aber die Dreigliedrigkeit des deutschen Schulsystems (mit Hauptschule, Realschule und Gymnasium). Die PISA-Untersuchungen hatten

---

275 *Landeshauptstadt Hannover, Der Oberbürgermeister (Hrsg.)*, Hannover Plus Zehn, S. 45.

276 *Markus Dobsstadt*, Firmen kümmern sich um Kinder, in: *Frankfurter Rundschau* vom 15.9.2006.

277 *Ausbau der Kinderbetreuung*, in: *Deutscher Städtetag*, Mitteilungen 7/2007, S. 1.

278 *Antje Schmelcher*, Aufbewahrung ohne Förderung, in: *Die Welt* vom 25.9.2006.

- deutlich werden lassen, dass die Grundlagen dieses „auf eine Differenzierung und ... Schaffung möglichst begabungs- und leistungshomogener Klassen“<sup>279</sup> zielenden Systems, die am Ende des vierten Schuljahres erteilten Übergangsempfehlungen, vielfach sehr selektiv erfolgen. Vor allem Schülerinnen und Schüler des großen Mittelfeldes werden nach den Ergebnissen von IGLU „sehr willkürlich auf die verschiedenen weiterführenden Schularten verteilt“<sup>280</sup>. Ausschlaggebend ist weniger die Leistung als die soziale Herkunft. „Arbeiterkinder und Kinder von Zuwanderern werden systematisch benachteiligt“<sup>281</sup>,
- darauf hingewiesen, dass die im deutschen Bildungssystem vorgesehene und den weiteren Bildungsweg von Kindern weitgehend festlegende Auslese zu einem viel zu frühen Zeitpunkt innerhalb der kindlichen Entwicklung erfolgt.

Dass diese Festlegung angesichts veränderter Bedingungen und Anforderungen des Arbeitsmarktes oft dauerhaft von Nachteil sein kann, erfahren gegenwärtig insbesondere Hauptschüler. In den Stadtstaaten und großen Städten sind Hauptschulen, „einst als praxisnahe Vorbereitung auf Jobs in Industrie und Handwerk gedacht“<sup>282</sup>, inzwischen oft zu einer Schulform geworden, die kaum Zukunftsaussichten eröffnet: Die Chancen auf einen Ausbildungsplatz sind hier besonders gering, die Anteile von Schülerinnen und Schülern aus sozial benachteiligten Familien oder mit Migrationshintergrund (auch wegen der Selektivität der Übergangsempfehlungen) besonders hoch. Hauptschulen verzeichnen die höchsten Quoten an Jugendlichen ohne Schulabschluss.

Den Untersuchungsergebnissen und Kritiken am deutschen Schulsystem wird mit unterschiedlichen Überlegungen und Strategien begegnet:

- einer Verbesserung der Grundschulangebote durch den an schweizer und finnischen Vorbildern orientierten und von zunehmend mehr Städten in Angriff genommenen Ausbau der Ganztagsbetreuung im Grundschulbereich,
- einer verbesserten Kooperation von Grundschulen und Einrichtungen der Jugendhilfe im Sinne einer Realisierung dieses Zieles,
- der Umstellung auch weiterführender Schulen auf Ganztagsbetreuung,
- der Erweiterung des Angebots an bilingualen Grundschulen (von denen es gegenwärtig rund 30 im gesamten Bundesgebiet gibt<sup>283</sup>),
- der organisatorischen (Hessen und Hamburg) wie auch strukturellen Zusammenfassung von Haupt- und Realschulen in Gesamt- oder Sekundarschulen (Bremen),

---

279 Stadt Frankfurt am Main, Dezernat für Soziales, Jugend und Sport (Hrsg.), Frankfurter Sozialbericht, S. 124.

280 Ebenda.

281 Ebenda.

282 Katja Irle, Schulform in Nöten, in: Frankfurter Rundschau vom 1.4.2006.

283 Sususka Döpp, Lernen in zwei Sprachen, in: Frankfurter Rundschau vom 15.5.2007.

- der Einführung weiterführender Förderstufen („Lernen und Arbeiten in Schule und Betrieb“) für Hauptschüler ohne Abschluss an hessischen Schulen<sup>284</sup>,
- der Auflösung des Schultyps Hauptschule – wie gegenwärtig in Rheinland-Pfalz vorgesehen,
- der Umwandlung von kooperativen in integrative Gesamtschulen wie beispielsweise in Frankfurt<sup>285</sup>.

Diesen Maßnahmen und Aktivitäten, die auf eine Verbesserung des Grundschulangebots und eine tendenzielle Flexibilisierung des starren, soziale Benachteiligungen verfestigenden deutschen Bildungssystems zielen, steht gleichzeitig eine Reihe von Entwicklungen gegenüber, die potenziell gegenläufige Ergebnisse erwarten lassen. Dazu zählen die Aufhebung der wohnortbezogenen Grundschulbezirke in Nordrhein-Westfalen und die damit eröffnete Möglichkeit der freien Grundschulwahl (mit daraus resultierenden schichtspezifischen Konzentrationsprozessen) sowie die, bereits an anderer Stelle erwähnte, zunehmende Einrichtung von Privatschulen seit dem Beginn der 1990er-Jahre (vgl. Abschnitt III.3.2.6.2).

Sparmaßnahmen der öffentlich-rechtlichen Schulträger führen darüber hinaus in zunehmend mehr Bundesländern zu einer verstärkten Kooperation zwischen Schulen und Unternehmen der Privatwirtschaft. Schulsponsoring und damit die Behebung schulischer Ausstattungsdefizite eröffnet diesen Betrieben die Möglichkeit, über Praktika potenzielle Nachwuchskräfte zu rekrutieren (bevorzugt werden daher Gymnasien und Gesamtschulen gefördert)<sup>286</sup> und mit schulinternen Werbemaßnahmen Kaufwünsche von Kindern und Jugendlichen zu stimulieren. Wie ein aktueller Modellversuch in berufsbildenden Schulen in Hessen zeigt, hält die Privatwirtschaft auch auf andere Weise – ähnlich wie in weiteren Bereichen der öffentlichen Verwaltung – in Schulen Einzug: über die Einführung betriebswirtschaftlicher Elemente wie eigenständige Budget- und Ressourcenverantwortung, Verstärkung des Wettbewerbs zwischen Schulen mit unterschiedlichen Lern- und Lehrplänen sowie mehr Freiheit bei der Auswahl des Lehrpersonals<sup>287</sup>.

#### Einrichtungen der Weiterbildung: Universitäten und Fachhochschulen

Der Umbau im Bildungssystem hat auch – derzeit sogar am intensivsten – den Hochschulsektor erfasst. Maßgebliche Triebkräfte sind hier der zunehmende internationale Wettbewerb der Hochschulen, die aus dem „Bologna-Prozess“ für das deutsche Hochschulwesen resultierende Strukturreform wie auch – ähnlich

---

<sup>284</sup> Pitt von Bebenburg, Schüler nutzen Chance in „SchuB“-Klassen, in: Frankfurter Rundschau vom 12.8.2006.

<sup>285</sup> Martin Müller-Bialon, Schulen können hoffen, in: Frankfurter Rundschau vom 15.9.2007.

<sup>286</sup> Yvonne Globert, Von Keksen und Computern, in: Frankfurter Rundschau vom 25.4.2000.

<sup>287</sup> Frauke Janßen, Unternehmen Schule, in: Frankfurter Rundschau vom 8.9.2007.

wie im Schulsektor – ein zunehmendes Interesse an Privatisierungsansätzen. Im Rahmen des sogenannten Bologna-Prozesses haben sich Deutschland sowie 45 andere Staaten verpflichtet, bis zum Jahr 2010 ein gestuftes Bachelor- (BA-), Master- (MA-)Studiensystem einzuführen. Diese neuen Studiengänge, die das deutsche Hochschulsystem „zum integralen Bestandteil des europäischen Hochschulraums“ machen sollen und als „wirksamer Hebel zur stärkeren Internationalisierung der deutschen Hochschulen“<sup>288</sup> verstanden werden, sind Teil einer weitgehenden Strukturreform, die Hochschulgremien, Verwaltungs- und Finanzierungsstrukturen (wettbewerbsorientierte Umschichtung von Mitteln) gleichermaßen betrifft.

Mit der Einführung von Studiengebühren als Teil dieser Reform wird die von den PISA-Untersuchungen konstatierte Selektivität des deutschen Schulsystems, so wird befürchtet, auf den Hochschulsektor erweitert. Rückläufige Zahlen von Studienanfängern nach Einführung von Studiengebühren in Bundesländern wie Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen scheinen diese Befürchtungen zu bestätigen. Aus Angst, sich zu verschulden, entscheiden sich viele Abiturienten für einen Ausbildungsberuf<sup>289</sup>. Eine weitere Verschärfung sozialer Selektivität wird aus der Einführung von Eignungs- und Aufnahmeprüfungen erwartet.

#### 4.4 Migrations- und Integrationspolitiken

„Internationale Migration“, darauf wurde bereits an anderer Stelle verwiesen, „ist ein fester Bestandteil der Globalisierung“<sup>290</sup>. Anfang 2007 belief sich die Zahl der Personen mit Migrationshintergrund in Deutschland auf rund 13 Millionen; dies entspricht etwa 16 Prozent der Gesamtbevölkerung. Neben den 7,3 Millionen Ausländerinnen und Ausländern werden zum Bevölkerungssegment „Personen mit Migrationshintergrund“ die Gruppen der Aussiedler mit rund drei Millionen und der inzwischen Eingebürgerten mit etwa zwei Millionen wie auch die illegal in Deutschland lebenden Zuwanderer gezählt, deren Zahl auf 500 000 bis 1,5 Millionen geschätzt wird<sup>291</sup>. Personen mit Migrationshintergrund leben insbesondere in den Ballungsräumen der alten Bundesländer. Städte gelten – und dies nicht allein in Deutschland – traditionell als Magneten für Zuwanderung.

Vom wirtschaftlichen Strukturwandel und den Umbrüchen des Arbeitsmarktes waren und sind Ausländer in der Regel am stärksten betroffen. Statistisch gesehen sind sie gegenwärtig „doppelt so häufig arbeitslos, drei Mal so häufig Bezieher von Sozialhilfe und wesentlich häufiger ohne Berufsausbildung als Deutsche.

---

288 *Edelgard Bulmahn* (frühere Bundesbildungsministerin), Bei der Hochschulreform kann sich Deutschland Vielstimmigkeit nicht leisten, in: Frankfurter Rundschau vom 28.12.2004.

289 *Jan-Martin Wiarda*, Angst vor Schulden, in: DIE ZEIT vom 9.11.2006.

290 *Stephen Castles*, Globalisierung und Migration, S. 13.

291 *Deutscher Städtetag* (Hrsg.), Diskussionsgrundlage zum Forum D: „Integration trotz Segregation?“ der 34. ordentlichen Hauptversammlung des Deutschen Städtetages am 23.5.2007 in München.

Ähnliche Probleme gibt es auch bei Spätaussiedlern<sup>292</sup>. Die Zahl der Kinder und jugendlichen Migranten mit Sprach- und Bildungsdefiziten ist hoch. „OECD-weit sind Deutschland und Dänemark die einzigen Länder, in denen Migrantenkinder der zweiten Generation ... niedrigere Kompetenzwerte haben als Kinder der ersten Generation“<sup>293</sup>.

Internationale Migration ist inzwischen in Deutschland zu einem unverzichtbaren Bestandteil der ökonomischen und demographischen Entwicklung geworden. „Deutschland ist, auch wenn es sich nur zögernd dazu bekennt, ein Einwanderungsland“<sup>294</sup>. Migrations- oder Zuwanderungspolitik ist wie auch in anderen Ländern Gegenstand nationalstaatlicher Souveränität. In Deutschland obliegt sie dem Bund. Eine Vielzahl kommunaler Aktivitäten und Leistungen, als Reaktion auf spezifische Problemlagen von Migrantinnen und Migranten, lässt seit dem Ende der 1990er-Jahre allerdings immer häufiger auch von kommunaler Ausländerpolitik sprechen.

Zuwanderung setzt in den alten Bundesländern mit dem Bau der Mauer am 13. August 1961 und der daran anschließenden, auf die Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte gerichteten Politik des Bundes ein, die die nördlichen Mittelmeerränder von der Türkei bis Spanien sowie Portugal umfasste. Diese Zuwanderung wurde zunächst als eine temporäre verstanden, die angeworbenen Arbeitsmigranten wurden als Gastarbeiter mit zeitlich befristetem Aufenthalt(srecht) betrachtet. Ungeachtet der auf eine Reduzierung beziehungsweise Begrenzung der Ausländerzahlen zielenden Politiken des Bundes in den 1970er- und 1980er-Jahren – wie Anwerbestopp oder Rückkehrhilfegesetz (vgl. Abschnitt II.3.6) – und einer hohen Fluktuation bei Zu- und Abwanderern stieg die Zahl der Ausländerinnen und Ausländer bis Ende der 1990er-Jahre auf 7,3 Millionen und damit auf ein Niveau, das bis heute weitgehend unverändert geblieben ist. Mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion und der politischen wie ökonomischen Transformation ihrer Partnerstaaten wurde ab dem Ende der 1980er-Jahre eine weitere Zuwanderungsphase eingeleitet: mit einem deutlichen Anstieg der Zahlen von Aussiedlern, Asylbewerbern und Kriegsflüchtlingen<sup>295</sup>. Von staatlicher Seite wurde diesen Entwicklungen lange Zeit mit Abwehr und verschiedenen Formen der Problemverdrängung begegnet: *Non-Policy*, Verweigerungshaltung in Bezug auf eine gesetzliche Zuwanderungsregelung sowie Zuständigkeitsverschiebung und damit Kommunalisierung des Migrationsproblems<sup>296</sup>. Eine Ausnahme stellten Aussiedlerin-

---

292 Gerd Landsberg, „Das Ausland beginnt im Inland“, in: Henning Walcher (Hrsg.), Diskurs kommunal 2006, Der Stadt Bestes finden, Wer rettet unsere Städte jetzt?, Manuskript, Sankt Augustin 2006, S. 150.

293 Jutta Allmendinger, Präsidentin des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung (WZB), im Interview, in: DEMO 9/2007, S. 10.

294 Bettina Reimann und Ulla Schuleri-Hartje, Integration von Migrantinnen und Migranten im Stadtteil, in: Soziale Stadt info 17, Der Newsletter zum Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“, Berlin 2005, S. 2.

295 Ebenda.

296 Tatjana Baraulina, Integration und interkulturelle Konzepte in Kommunen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 57 (2007), Nr. 29/30, S. 26 ff.

nen und Aussiedler dar, die mit verschiedenen Eingliederungsprogrammen des Bundes unterstützt wurden, da sie infolge der in Deutschland geltenden Abstammungsgemeinschaft (*ius sanguinis*) der deutschen Bevölkerung sozialstaatlich gleichgestellt sind<sup>297</sup>. Erst mit dem Regierungswechsel 1998 wurde eine neue Phase der Ausländerpolitik eingeleitet. Anfang 2005 wurde der Migrationsrealität mit dem „Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung“ Rechnung getragen, das allerdings aufgrund seiner Kompromisshaftigkeit immer wieder Anlass für politische Auseinandersetzungen war.

Aufgrund des bestehenden Handlungsdrucks wurden auf kommunaler Ebene bereits früher „Konzepte und Lösungen für die verschiedensten Problemlagen entwickelt“<sup>298</sup>. In vielen Fällen beschränkte sich jedoch auch kommunale Ausländerpolitik bis in die 1990er-Jahre, in Ermangelung verbindlicher integrationspolitischer Vorgaben des Bundes, weitgehend auf „pragmatisches Durchwursteln“<sup>299</sup> und die Einrichtung „Kommunaler Ausländerbeauftragter“. Selbst bei den Bewerbungen um den von der Bertelsmann-Stiftung 2005 ausgelobten Integrationspreis wurde deutlich, dass sich die Kommunen „fast durchweg erst seit wenigen Jahren ernsthaft um ihre Ausländer (bemühten)“<sup>300</sup>. Es gab und gibt aber auch Städte wie Frankfurt am Main, die schon relativ früh eigene lokale Integrationspolitiken praktizierten und deren Aktivitäten anderen Kommunen inzwischen als Vorbild dienen.

Bereits 1989 wurde in Frankfurt, der deutschen Großstadt mit dem höchsten Ausländeranteil (2006: 26 Prozent), ein Amt für multikulturelle Angelegenheiten eingerichtet, dessen politisch gesetztes Ziel es ist, „die Integration der zahlreichen Herkunftsgruppen zu fördern“<sup>301</sup>. Die bisher realisierten Aktivitäten dieses Amtes umfassen eine Vielzahl von Projekten, Beratungs- und Orientierungsleistungen wie auch Aus- und Fortbildungskursen. Zu den zentralen Aufgabenbereichen zählen sprachliche Integration, Bildung, Beruf und Arbeitsmarkt, Antidiskriminierung und Konfliktmanagement, interkulturelle Öffnung und Gesundheitswesen sowie Zusammenarbeit mit Zuwandererorganisationen<sup>302</sup>. Das Amt versteht sich nach außen als „Anlaufstelle für die Frankfurter Bürgerinnen und Bürger“ und nach innen als Koordinator einschlägiger Initiativen, Projekte oder Prozesse „innerhalb der Ämterlandschaft“<sup>303</sup>.

---

297 Thomas Scheffer, Ausländerpolitik in der Kommune, in: Hellmut Wollmann und Roland Roth (Hrsg.), S. 765.

298 Gerd Landsberg, S. 151.

299 Ebenda.

300 Frank Drieschner, Entwicklungshilfe für Deutschland, in: DIE ZEIT vom 28.4.2005.

301 [www.frankfurt.de](http://www.frankfurt.de), Frankfurt für ausländische Bürgerinnen und Bürger, 24.10.2006.

302 Stadt Frankfurt am Main, Amt für multikulturelle Angelegenheiten, Integrationsbericht 2005, S. 2.

303 Stadt Frankfurt am Main, Amt für multikulturelle Angelegenheiten, Integrationsbericht 2003, S. 6.

Die Schwerpunkte der Frankfurter Integrationsarbeit, dies hat das von der Schader-Stiftung geförderte Projekt „Zuwanderer in der Stadt“ deutlich werden lassen<sup>304</sup>, stehen auch im Zentrum der Aktivitäten anderer Städte<sup>305</sup>:

- Schule, Bildung und Spracherwerb: von der gezielten Sprachförderung im Vor- und Grundschulalter über Volkshochschulkurse für Zugewanderte bis zu Projekten „Mama lernt Deutsch“ oder Angeboten zur Alphabetisierung,
- Ausbildung und Arbeitsmarkt: Sensibilisierung von Arbeitgebern in Bezug auf den Abbau von Einstellungsdiskriminierung sowie Unterstützung ethnischer Ökonomien und damit von Handwerksbetrieben und Einzelhandelsgeschäften, die vielfach eine wichtige Versorgungsfunktion auf Stadtteilebene übernommen haben,
- Partizipation: Hierzu zählt neben der Einrichtung von Ausländerbeiräten und Formen der kommunalpolitischen Einbindung (z.B. als sachkundige Einwohnerinnen und Einwohner in Fachausschüssen) die Förderung ethnischer Selbstorganisationen,
- interkulturelle Orientierung: über die Bereitstellung von Räumlichkeiten und Orten für interkulturelle Begegnungen,
- Öffnung der Verwaltung: Abbau von Zugangsbarrieren und Einstellung von Personen mit Migrationshintergrund als bikulturelle Experten in der Verwaltung oder bei Trägern der sozialen Arbeit wie z.B. über das Projekt „Junge Migrantinnen und Migranten für den öffentlichen Dienst gewinnen“.

Das Projekt der Schader-Stiftung hat allerdings auch gezeigt, dass Integrationspolitik vielfach fragmentiert erfolgt und viele Städte dieser Politik „noch zu wenig Bedeutung für ihre Zukunft beimessen und eher eine Fach- oder Klientelpolitik betreiben. Man agiert auf der Ebene der ... (einzelnen Fachpolitiken), setzt diese politischen Ebenen aber nicht in einen gesamtstädtischen Entwicklungskontext. Vor allem „die Kommunalparlamentarier heben die Integrationspolitik noch nicht auf ihr Schild“<sup>306</sup>.

Eindeutig anders verfährt die Stadt Stuttgart, in der nach Frankfurt die meisten ausländischen Bewohnerinnen und Bewohner leben. 2001 wurden hier beim Oberbürgermeister eine besondere Stabsabteilung für Integrationspolitik geschaffen und ein Gesamtkonzept für Integration und Partizipation entwickelt. Sprachkurse für Migrantinnen und Migranten, die mit dem Gesetz zur Zuwanderung für alle Städte zur Pflicht geworden sind, gibt es in Stuttgart unter dem Begriff „Stuttgarter Modell“ schon lange. Zu den Besonderheiten unter den vielfältigen Aktivitäten der Stadt zählt das Mentorenmodell, bei dem einschlägig qualifizierte Senioren Hauptschülern nicht nur bei deren Hausaufgaben helfen, sondern auch beim For-

---

304 Schader-Stiftung u.a. (Hrsg.), Handlungsfeld: Stadträumliche Integrationspolitik, Ergebnisse des Projekts „Zuwanderer in der Stadt“, Offenbach 2007.

305 Ebenda, S. 11 und S. 43 ff.

306 Ebenda, S. 120.

mulieren von Bewerbungen und der Kontaktherstellung zu Betrieben behilflich sind<sup>307</sup>.

Die Stuttgarter Ausländerpolitik wird dem Leiter der Stabstelle zufolge „aus Eigeninteresse und pragmatischen Erwägungen (betrieben)“<sup>308</sup>. Angesichts des demographischen Wandels und absehbarer Engpässe auf dem Arbeitsmarkt besteht in Stuttgart ein breiter Konsens darüber, dass man auf Zuwanderer angewiesen ist. „Die Schwaben denken in sehr pragmatischen Nützlichkeitskategorien“<sup>309</sup>. Dies tun inzwischen auch andere und plädieren daher für eine bessere Nutzung vorhandener Potenziale. Für die Frankfurter Oberbürgermeisterin sind Jugendliche mit Migrationshintergrund „eine große Chance für Frankfurt in der globalisierten Welt“<sup>310</sup>. Der Präsident des Deutschen Bundestages Lammert plädiert für „ein vitales Interesse daran ..., dass die begabten türkischen Kinder von heute zur deutschen Elite von morgen gehören“<sup>311</sup>. Und auch der im Juli 2007 von der Bundesregierung vorgelegte „Nationale Integrationsplan“ steht für eine Integrationspolitik, „die die Potenziale der Zugewanderten erkennt und stärkt“<sup>312</sup>.

Integration war auch das Thema der Hauptversammlung des Deutschen Städtetages im Mai 2007, die unter dem Motto „Städte schaffen Integration – Stadtpolitik in Zeiten der Globalisierung“ in München durchgeführt wurde. In der Überzeugung, dass Integration zu den „größten gesellschaftlichen Herausforderungen in naher Zukunft (zählt)“ und „die Aufgabe der Integration hauptsächlich in den Städten zu leisten (sein wird)“<sup>313</sup> und angesichts des in der kommunalen Praxis vielfach bestehenden unverbundenen Nebeneinanders von Aktivitäten und Projekten – einer, so der Stuttgarter Integrationsbeauftragte, „regelrechten Projektitis“ – wurde dafür plädiert, Integration verwaltungsorganisatorisch als Querschnittsaufgabe zu verstehen. Diese solle „in allen Politikfeldern verankert (sein), sei es in der Bildungs-, Jugend-, Senioren- oder in der Stadtentwicklungspolitik“<sup>314</sup>. Eine Präzisierung erfuhr der Integrationsbegriff auch in inhaltlicher Hinsicht: sowohl in Bezug auf Adressaten als auch auf Ziele von Integration. Ausschlaggebend für Integrationserfordernisse sind danach nicht kulturelle Unterschiede, sondern die soziale Situation von Menschen<sup>315</sup>. Programmatisches Ziel von Integration sei es, „allen Einwohnerinnen und Einwohnern die Teilhabe an den verschiedenen Lebensbereichen wie Soziales Leben, Arbeit, Bildung, Kultur und Recht zu erhalten oder erst zu ermöglichen“<sup>316</sup>.

---

307 *Daniel Friedrich Sturm*, Chefsache Integration, in: *Die Welt* vom 24.4.2006.

308 *Gari Parkovic*, zit. nach ebenda.

309 *Gari Parkovic*, zit. nach Frank Drieschner.

310 *Petra Wolf*, Wohnen in Hochhäusern, Interview in der *Frankfurter Rundschau* vom 9.6.2007.

311 *Norbert Lammert*, „Wir haben zuwenig Einbürgerungen“, in: *Frankfurter Rundschau* vom 3.7.2006.

312 *Vera Gaserow*, Merkels munterer Gipfel, in: *Frankfurter Rundschau* vom 13.7.2007.

313 *Stephan Articus*, Aktuelle Perspektiven der Stadtpolitik, Vortragsmanuskript, Berlin, Juni 2007.

314 *Deutscher Städtetag* (Hrsg.), Integration von Zuwanderern, Berlin und Köln 2007, S. 3.

315 *Stephan Articus*, Aktuelle Perspektiven der Stadtpolitik.

316 *Deutscher Städtetag* (Hrsg.), Integration von Zuwanderern, S. 3.

Der nicht allein an ethnisch-kulturellen Differenzen orientierte Integrationsbegriff wird auch durch Äußerungen aus der kommunalen Praxis bestätigt. Viele der mit Migrantinnen und Migranten assoziierten Defizite und Schwächen gelten nicht als Ergebnis ethnischer Besonderheiten, sondern der sozialen und ökonomischen Situation. Vergleichbare Defizite und Schwächen sind auch bei einkommensschwachen deutschen Bevölkerungsgruppen festzustellen. „Wir haben hier einen Integrationsbeauftragten. Wir haben aber soziale Probleme“<sup>317</sup>. Hingewiesen wird in diesem Kontext auch auf den bereits von den PISA-Studien aufgedeckten – für Deutsche wie Ausländer gleichermaßen geltenden – Zusammenhang von sozialer Herkunft und Bildungschancen. So stellen beispielsweise in Nürnberg ukrainische und russische Schülerinnen und Schüler „einen Anteil an den Gymnasiasten, der den der deutschen Schüler übersteigt. Viele Eltern verfügen nur über geringe Deutschkenntnisse, aber über ein sehr hohes Bildungsniveau“<sup>318</sup>.

„Integration ist ein wechselseitiger Prozess, der auf Dauer nur gelingen kann, wenn die aufnehmende Gesellschaft und die Zugewanderten Verantwortung dafür übernehmen“<sup>319</sup>. In der aktuellen Integrationsdebatte wird dieser Wechselseitigkeit in der Regel nur geringe Bedeutung beigemessen. Gegenstand sind überwiegend die Anderen, die Zuwanderer und Zugewanderten. Die Aufnahmegesellschaft, deren Struktur und vielfach selektiv-abwehrende Verhaltensformen werden hingegen eher selten thematisiert. Zu Letzteren zählen:

- die Selektivität des Deutschen Bildungssystems (vgl. Abschnitt III.4.3.1),
- die institutionalisierte Diskriminierung an Schulen, nach der Deutschdefizite als allgemeine kognitive Defizite interpretiert werden<sup>320</sup>,
- die selektiven Verfahren bei der Vergabe von Lehrstellen und Arbeitsplätzen. „Erfahrungen bei der Arbeitsvermittlung zeigen, dass selbst Migranten mit gleich guter Qualifikation und ausreichenden Sprachkenntnissen gegenüber deutschen Bewerbern deutlich schlechtere Chancen auf eine Einstellung haben“<sup>321</sup>, wie auch
- eine generelle, noch immer weit verbreitete Abwehrhaltung auf Seiten der deutschen Bevölkerung. 60 Prozent der Deutschen (vgl. Abschnitt II.3.6) sind der Ansicht, es lebten zu viele Ausländer in Deutschland.

---

317 Interview mit dem Leiter des Amtes für Wirtschaftsförderung der Stadt Rüsselsheim, Kurt Röder.

318 *Koordinierungsgruppe Integration*, Bemühungen um eine Bildungsoffensive für Migrantinnen und Migranten in der Stadt Nürnberg, Nürnberg 2006, S. 4.

319 *Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung*, Münchens Zukunft gestalten – Perspektive München, München 2005, S. 20.

320 *Stadt Nürnberg (Hrsg.)*, Sozialbericht der Stadt Nürnberg, Bd. II, Nürnberg 2006, S. 45.

321 *Bundesvereinigung der Kommunalen Spitzenverbände*, Positionspapier zum Integrationsgipfel am 14.7.2006, Berlin 2006, S. 4.

#### 4.5 Sozialräumliche Integration – Das Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“

Das 1999 aufgelegte Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Soziale Stadt“ hat, anders als die bisher skizzierten Programme und Maßnahmen, einen gebietsbezogenen Charakter und kann infolge seiner Stadtteilorientierung als Gegenstück zur angebotsorientierten „Innenstadtoffensive“ verstanden werden. Während es dort um wettbewerbsorientierte Aufwertung geht, heißt das Ziel hier: Stabilisierung benachteiligter Quartiere und ihrer Entwicklung.

Hintergrund und Auslöser des Programms waren die seit den 1980er-Jahren immer deutlicher werdende räumliche Polarisierung der Städte und die Herausbildung von Quartieren mit einer zunehmenden Häufung sozialer Problemlagen (vgl. Abschnitt II.5.5). In diesen Quartieren – nicht sanierten Altbauvierteln mit häufig unterdurchschnittlicher Umweltqualität, Großsiedlungen des sozialen Wohnungsbaus in Westdeutschland und peripher gelegenen Plattenbauquartieren in ostdeutschen Städten mit einer Vielzahl (städte-)baulicher und infrastruktureller Mängel – konzentrieren sich vor allem die Verlierer der Globalisierung: ökonomisch deklassierte und marginalisierte Bevölkerungsgruppen mit hohen Arbeitslosen- und Armutsquoten, oft auch mit hohen Anteilen von Personen mit Migrationshintergrund.

Ziel des Programms „Soziale Stadt“ ist es, diese „Abwärtsspirale“ zu stoppen und umzukehren. Dazu sollen „Revitalisierungs- und Entwicklungsprozesse angestoßen, integrative Maßnahmenkonzepte erarbeitet und umgesetzt sowie die lokalen Selbstheilungskräfte mobilisiert werden“<sup>322</sup>. Vorläufer des Programms waren vergleichbare Ansätze in den drei Stadtstaaten – wie beispielsweise das Hamburger Armutsbekämpfungsprogramm von 1994 oder das 1998 in Bremen beschlossene Programm „Wohnen in Nachbarschaften“ (WiN)<sup>323</sup> –, vor allem aber das bereits 1993 von der nordrhein-westfälischen Landesregierung entwickelte „Integrierte Handlungsprogramm der Landesregierung Nordrhein-Westfalen für Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“. Dieses sollte dazu beitragen, „gefährdete Stadtteile zu stabilisieren, bevor sie sich zu sozialen Brennpunkten entwickeln“<sup>324</sup>. Das Programm „Soziale Stadt“, das eine Ergänzung der Städtebauförderung darstellt, wird ebenso wie diese aus Mitteln des Bundes (ein Drittel) sowie Komplementärmitteln der Länder und Kommunen finanziert. Programmziel ist die Herstellung einer ressortübergreifenden Finanzierungsbasis durch eine raumorientierte, horizontale wie vertikale Bündelung von Fördermitteln aller relevanten Fachressorts, „insbesondere in den Bereichen Soziales, Beschäftigung, Wirtschaft, Ver-

---

322 *Heidede Becker u.a.*, Das Programm „Soziale Stadt“: Von der traditionellen Stadterneuerung zur integrativen Stadtteilentwicklung, in: Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.), *Strategien für die Soziale Stadt*, Berlin 2003, S. 12.

323 *bremen.online* – *Freie Hansestadt Bremen*, WiN, Wohnen in Nachbarschaften, 6.6.2006.

324 *Land Nordrhein-Westfalen*, *Ministerium für Stadtentwicklung und Verkehr*, Kabinettsvorlage vom 31.8.1994, S. 4.

kehr sowie bauliche und städtebauliche Erneuerung“<sup>325</sup>. Damit sollen neben baulich-investiven Maßnahmen zur Verbesserung von Gebäuden, Wohnumfeld und Infrastruktur auch sozialpolitische Maßnahmen gefördert und gebietsspezifisch gebündelt werden: mit dem Ziel z.B. der Sprachförderung, der Verbesserung von Schul- und Bildungsabschlüssen oder auch der Betreuung von Kindern und Jugendlichen in der Freizeit. 2004 haben die Maßnahmen der „Sozialen Stadt“ durch das Europarechtsanpassungsgesetz Bau auch in das Baugesetzbuch Eingang gefunden (§ 171e BauGB).

Die Umsetzung des integrierten Förderprogramms „Soziale Stadt“ ist Sache der Städte und Gemeinden. Voraussetzungen für die Aufnahme in das Programm sind

- eine begründete, an dringlichem Handlungsbedarf orientierte Auswahl potenzieller Fördergebiete sowie
- die Aufstellung gebietsbezogener integrierter Handlungs- oder Entwicklungskonzepte, „die alle für die in den Gebieten lebenden Menschen relevanten Handlungsfelder ... einbeziehen“<sup>326</sup>.

Mit der Einrichtung eines Quartier(s)managements, das gleichfalls zu den Anforderungen des Programms zählt, soll „eine horizontal und vertikal vernetzte Kooperations- und Managementstruktur auf Verwaltungs- und Quartiersebene, zwischen diesen Ebenen sowie mit allen anderen lokal relevanten Akteuren gewährleistet werden“<sup>327</sup>. Ein besonderer Programmbestandteil ist schließlich die Beteiligung und Aktivierung der Quartiersbewohnerinnen und -bewohner, um diese im Sinne des aktuellen Politikkonzepts „Fördern und Fordern“ zu verstärkter Selbsthilfe zu animieren sowie „selbsttragende Bewohnerorganisationen“ zu schaffen.

Die Handlungsfelder der integrierten Stadtteilentwicklung umfassen ein breites Spektrum investiver und nicht-investiver Maßnahmen. Welche davon im Einzelnen realisiert werden, hängt von den konkreten Bedingungen und Strukturen der Fördergebiete ab. Zu den Handlungsfeldern zählen:

- Wohnungspolitik (mit Maßnahmen zur Wohnungsmodernisierung, -instandsetzung und Verbesserung der Wohnungsstandards),
- Wohnumfeldverbesserung (von der Neu- und Umgestaltung von Plätzen und Straßenräumen bis zur Einrichtung begrünter Höfe und Mietergärten),
- Sozialpolitik und Einrichtungen der sozialen Infrastruktur (mit einer Vielzahl von Aktivitäten, die bereits in den vorangegangenen Abschnitten skizziert worden sind und für deren Durchführung in der Regel Mittel des Bundesprogramms „LOS – Lokales Kapital für soziale Zwecke“ in Anspruch genommen

---

325 ARGEBAU, *Ausschuss für Bauwesen und Städtebau und Ausschuss für Wohnungswesen*, Leitfaden zur Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“ vom 1.3.2000, zit. nach Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.), *Strategien für die Soziale Stadt*, S. 298.

326 *Joseph Kestler*, Programm „Soziale Stadt“, in: *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages* 55/05, S. 2.

327 *Heidede Becker u.a.*, S. 12.

werden: von Angeboten der Kinder- und Jugendhilfe bis zur Beratung und Unterstützung sozialer Netze),

- Bildungs- und Kulturpolitik (von der Sprachförderung über die Verbesserung von Bildungs- und Ausbildungsangeboten bis zur Unterstützung soziokultureller Aktivitäten),
- Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik (von Maßnahmen der Beschäftigungsförderung und Qualifizierung über die Einrichtung von Vor-Ort-Büros für Wirtschaftsentwicklung bis zur Unterstützung lokaler Ökonomien und Förderung von Existenzgründungen)<sup>328</sup>.

Die Akzeptanz des Programms „Soziale Stadt“ ist, dies zeigt unter anderem die Vielzahl der Beteiligten, hoch. Die Zahl der programmteilnehmenden Quartiere, die sich bereits 2005 auf 363 in 252 Städten und Gemeinden<sup>329</sup> belief, hat sich bis Mitte 2007 auf 450 erhöht. Bereits 2002 wurde deutlich, dass das Programm „Soziale Stadt“ kein spezifisches Großstadtprogramm ist, sondern in starkem Maße auch von kleineren Städten mit weniger als 50 000 Einwohnern in Anspruch genommen wird<sup>330</sup>. Die bis dahin erfassten Programmgebiete waren mit durchschnittlich mehr als 120 Hektar allerdings um ein Vielfaches größer als die früheren Sanierungsgebiete nach Städtebauförderungsgesetz. Ausschlaggebend für die Auswahl der Gebiete waren vielfach „auch die Chancen, für das Projekt im Quartiersgebiet Partner (wie Mieterinitiativen, Kirchengemeinden, Träger der Gemeinwesenarbeit usw.) zu finden und Potenziale nutzbar zu machen“<sup>331</sup>.

In den Fördergebieten, dies haben vorliegende Programmevaluierungen vor Ort, durch die Länder oder die Bundestransferstelle deutlich werden lassen, wurden eine Vielzahl innovativer, oft querschnittsorientierter Projekte initiiert, die Qualität von Wohnumfeld und öffentlichen Räumen verbessert sowie Zahl und Qualität der Infrastrukturangebote erhöht. In den Verwaltungen programmteilnehmender Städte wurden „neue Organisations-, Kooperations- und Managementformen erprobt“<sup>332</sup>, und in vielen Programmgebieten hat sich so etwas wie „Aufbruchstimmung“ eingestellt<sup>333</sup>.

Vorliegende Evaluationsberichte, Äußerungen aus den Kommunen und kritische Programmanalysen lassen allerdings auch eine Reihe von Schwachstellen und

---

328 *Christa Böhme u.a.*, Handlungsfelder integrierter Stadtentwicklung, in: Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.), S. 100 f.

329 *SPD Bundestagsfraktion*, Programm „Soziale Stadt“, Ergebnisse der Zwischenevaluierung, 16.6.2006.

330 *Heidede Becker*, „Besonderer Entwicklungsbedarf“ – Die Programmgebiete der „Sozialen Stadt“, in: Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.), S. 57.

331 *Stadt Frankfurt am Main, Jugend- und Sozialamt*, Informationen zum kommunalen Programm Frankfurt – Soziale Stadt, Frankfurt, 29.11.2006.

332 *Gemeinsames Resümee-Papier aller Programmbegleitung-vor-Ort-Teams*, in: Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.), S. 262.

333 Ebenda.

Defiziten erkennen, die sowohl Organisation und Umsetzung des Programms als auch seinen weiteren Kontext betreffen.

#### Organisation und Umsetzung des Programms

- Die angestrebte Bündelung und Raumorientierung unterschiedlicher Ressorts und Förderprogramme gilt sowohl auf Bundes- als auch Länderebene vielfach noch als defizitär.
- Die mangelnde Kompatibilität von Fördermitteln aufgrund unterschiedlicher Laufzeiten und Verwendungsvorschriften erweist sich in der Praxis als hinderlich.
- Die in der Regel nur kurze Laufzeit der Verträge des Quartier(s)managements (maximal drei Jahre) steht dem zeitintensiven Aufbau nachhaltiger und tragfähiger Quartiersstrukturen entgegen.
- Die integrierten Handlungskonzepte weisen trotz großer Variationsbreite häufig einen gemeinsamen Nachteil auf: Eine programmatische Verknüpfung gebietsbezogener Maßnahmen, Projekte, Verfahren und Strategien mit gesamtstädtischen Entwicklungskonzepten ist nicht gegeben.
- Mit herkömmlichen, in der Regel mittelschichtorientierten Beteiligungsangeboten wie Stadtteilforen, Arbeitskreisen und Workshops, dies wurde immer wieder deutlich, können Bevölkerungsgruppen wie Personen mit Migrationshintergrund oder Langzeitarbeitslose kaum erreicht werden<sup>334</sup>. Angebote zur Partizipation und Aufforderungen zur Aktivierung sind bei diesen Gruppen angesichts des gegebenen Erfahrungshintergrunds in der Regel fehl am Platz. Erfolgversprechender sind bewohnergetragene Projekte und Aktivitäten, die aus Mitteln sogenannter Verfügungs- oder Aktionsfonds<sup>335</sup> finanziert werden und bei denen für die Beteiligten „ein persönlich-unmittelbarer, kurzfristiger Nutzen ihrer Mitwirkung (erkennbar ist)“<sup>336</sup>.
- Unter den realisierten Maßnahmen haben jene Priorität, die das Wohnumfeld, den öffentlichen Raum oder das Quartiersimage betreffen. An zweiter Stelle stehen soziale Aktivitäten und soziale Infrastruktur. Aktivitäten zur Stärkung der lokalen Ökonomien werden zwar als wichtig erachtet, in der Mehrzahl der Fälle scheinen sie jedoch „mehr diskutiert als umgesetzt zu werden“<sup>337</sup>. Auch das Engagement der privaten Wirtschaft wird als gering beurteilt. „Die Maß-

---

334 *Heidede Becker und Rolf-Peter Löhr*, Resümee: Umsetzungserfahrungen und Perspektiven für die Soziale Stadt, in: Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.), S. 231.

335 *Senatsverwaltung für Stadtentwicklung*, Quartiersmanagement Helmholtzplatz, Aktionsfonds 2005, Berlin 2005.

336 *Klaus Peter Strohmeier*, Segregierte Armut in den Städten – Strategien sozial integrativer lokaler Politik, in: Bertelsmann Stiftung, Demographie konkret – Handlungsansätze für die kommunale Politik, Gütersloh 2005, S. 23.

337 *Heidede Becker und Rolf Peter Löhr*, Resümee, S. 234.

nahme Arbeitsplätze schaffen läuft ganz schlecht, was hingegen gut läuft, ist, Bewusstsein für den Stadtteil zu schaffen“<sup>338</sup>.

- Die „eher bauliche Orientierung“ des Bund-Länder-Programms wird bisweilen als Einschränkung empfunden. Die Stadt Frankfurt hat daher „etwas dran gehängt und ein eigenes Programm ‚Soziale Stadt‘ aufgelegt, dessen Ziel es ist, in Zusammenarbeit mit Kirchen, Vereinen und Ausländerinitiativen eine funktionierende und tragfähige Nachbarschaftsstruktur aufzubauen“<sup>339</sup>.

#### Breiterer Programmkontext

- Durch die am Neuen Steuerungsmodell (NSM, vgl. Abschnitt II.6.4) orientierten Modernisierungsmaßnahmen der Verwaltung mit Budgetierung und dezentraler Ressourcenverantwortung werden in der Regel Ressortegoismen verstärkt und damit die Aufstellung integrierter Handlungskonzepte erschwert.
- Der als Programmkürzel eingeführte Begriff „Soziale Stadt“ ist angesichts der Tatsache, dass sich die Aktivitäten und Maßnahmen des Programms auf eingegrenzte städtische Teilbereiche beschränken, eigentlich unzutreffend. Die Gesamtstadt wird mit dem Programm nicht erfasst. Der Begriff „Soziale Stadt“ fällt zudem in eine Zeit, in der die Städte infolge abnehmender Steuerungs- und Finanzierungsspielräume ihrer in den 1970er- und 1980er-Jahren gegebenen sozialen Interventions- und Problemabfederungsmöglichkeiten und damit ihres sozialen Charakters zunehmend verlustig gehen.
- Die Ursachen des wirtschaftlichen und (städte-)baulichen Niedergangs von Stadtquartieren sind in der Regel externer Natur und Ergebnis von wirtschaftlicher Entwicklung, Unternehmenspolitiken, tiefgreifenden Veränderungen des Arbeitsmarktes usw. Interventionen auf Quartiersebene können diese Probleme nicht lösen. Sie können allenfalls Symptome bekämpfen. „Eine nachhaltige Verbesserung der Lebenslagen und -perspektiven (der Gebietsbewohner) dagegen kann mit dem gebietsbezogenen Ansatz kaum erreicht werden“<sup>340</sup>.
- Bisweilen wird die Relevanz des Programms auch mit den Veränderungen des Arbeitsmarktes – als einer der zentralen Ursachen der sozialen Situation in Fördergebieten – in Zusammenhang gebracht. Aus der Tatsache, dass der Arbeitsmarkt „als Integrationsfaktor seine hervorragende Bedeutung zunehmend verliert“, wird der Schluss gezogen, „dass der Sozialraum und die Woh-

---

338 Interview mit dem Leiter der Planungsabteilung in der Senatskanzlei der Hansestadt Bremen, Heiner Heseler.

339 Interview mit dem früheren Dezernenten für Soziales, Jugend und Sport der Stadt Frankfurt am Main, Uwe Becker.

340 *Heidede Becker und Rolf-Peter Löhr*, S. 244.

nung/Wohnumgebung sowie die dort vorhandenen Infrastruktureinrichtungen immer wichtiger (werden)<sup>341</sup>.

#### 4.6 Demographischer Wandel und veränderte Bedarfe

Für Städte und Gemeinden ist der mit wirtschaftsstrukturellen Veränderungen und der Arbeitsmarktsituation eng verknüpfte demographische Wandel von besonderer Bedeutung. Sich ändernde, vielfach rückläufige Bevölkerungszahlen, signifikante altersstrukturelle Verschiebungen und steigende Anteile von Personen mit Migrationshintergrund (vgl. Abschnitt II.3) betreffen nahezu alle Bereiche kommunalen Handelns und deren Leistungen: Einrichtungen des Bildungswesens und der sozialen Infrastruktur (von der Kinderbetreuung bis zur Pflege älterer Menschen), Ver- und Entsorgungseinrichtungen, den öffentlichen Personennahverkehr, die kommunale Wohnungspolitik, aber auch Städtebau und siedlungsstrukturelle Entwicklung.

Die sich seit den frühen 1990er-Jahren abzeichnenden und für die absehbare Zukunft prognostizierten bevölkerungsstrukturellen Veränderungen weisen erhebliche regionale Unterschiede auf<sup>342</sup>:

- Während etwa zwei Drittel der von einer Studie des Deutschen Städtetages erfassten Städte zum Teil deutliche Bevölkerungsrückgänge erfahren haben, verzeichnen die übrigen eine Zunahme ihrer Bevölkerung. Die stärksten Bevölkerungsverluste weisen vor allem ostdeutsche Städte wie Hoyerswerda (minus 32 Prozent zwischen 1990 und 2002) oder Halle (minus 18 Prozent im gleichen Zeitraum) auf. Aber auch in Städten des nördlichen Ruhrgebiets oder den Grenzregionen mehrerer westdeutscher Bundesländer waren die Einwohnerzahlen stark rückläufig. Die Ursachen hierfür – wirtschaftliche Strukturbrüche, starke, in der Regel selektive Abwanderungsbewegungen von Personen im erwerbsfähigen Alter sowie gleichzeitig rückläufige Geburtenraten infolge hoher Arbeitsplatzunsicherheit – waren im Wesentlichen die Gleichen. In Städten wie Hamburg und Bonn im Westen oder Potsdam im Osten haben sich hingegen im gleichen Zeitraum die Einwohnerzahlen erhöht (vgl. Abschnitt II.3.3).
- Erhebliche Unterschiede weisen auch die Prognosen für die absehbare Zukunft auf (bis 2020). Während für Städte wie Hamburg, Osnabrück, Aachen, Potsdam und Leipzig und die meisten süddeutschen Städte zum Teil deutliche Bevölkerungszuwächse erwartet werden<sup>343</sup>, zeichnen sich für die Mehrzahl der west- und ostdeutschen Städte ebenso deutliche Bevölkerungsrückgänge ab

---

341 *Deutscher Städtetag*, Diskussionsgrundlage zum Forum D: „Integration trotz Segregation“, S. 2.

342 Siehe dazu insbesondere die Ergebnisse einer von einer *Arbeitsgruppe der Fachkommission „Stadtentwicklungsplanung des Deutschen Städtetages“* durchgeführten Studie, in: Stadt Braunschweig, Referat Stadtentwicklung und Statistik (Hrsg.).

343 *Deutscher Städtetag* (Hrsg.), *Demographischer Wandel, Herausforderungen, Chancen und Handlungsmöglichkeiten für die Städte, Köln und Berlin 2006*, S. 42.

(Halle: minus 18,2 Prozent, Essen und Hagen: Rückgänge von mehr als zehn Prozent).

- Deutliche Unterschiede werden auch in Bezug auf die Veränderungen der Altersstruktur prognostiziert. So gehen Städte wie Karlsruhe und Duisburg bei den Anteilen der 75-Jährigen und Älteren bis 2020 von leichten Rückgängen aus, während für die überwiegende Mehrzahl der Städte ein deutlicher Anstieg prognostiziert wird, der in Esslingen und Potsdam mit über 73 Prozent (2004 bis 2020) am höchsten liegt.
- Auch die dritte bevölkerungsrelevante Variable – Anteil der Personen mit Migrationshintergrund – ist in den Städten sehr unterschiedlich ausgeprägt. Be-laufen sich die Ausländeranteile in westdeutschen Großstädten wie Frankfurt am Main, München und Stuttgart 2007 auf 20 bis 25 Prozent, so liegen sie in den meisten Städten Ostdeutschlands in der Regel deutlich unter vier Prozent.

Ebenso wie die bevölkerungsstrukturellen Veränderungen fallen auch die daraus resultierenden Handlungsnotwendigkeiten und Handlungsansätze der Städte unterschiedlich aus<sup>344</sup>. Hierzu zählen insbesondere

- analytisch-konzeptionelle Maßnahmen: Nach einer Umfrage der Fachkommission Stadtentwicklungsplanung des Deutschen Städtetages trägt bereits eine Mehrheit der befragten Städte in ihren Stadtentwicklungsplänen dem Thema „Demographischer Wandel“ Rechnung. Anders als in westdeutschen (mit 54,5 Prozent) sind Stadtentwicklungspläne in ostdeutschen Städten (mit 91,7 Prozent)<sup>345</sup> nahezu flächendeckend vorhanden; sicherlich auch deshalb, weil ihre Erarbeitung Voraussetzung für die Teilnahme am Förderprogramm des Bundes „Stadtumbau Ost“ war. Mehr als vier Fünftel dieser Pläne enthalten „Zielaussagen oder Maßnahmevorschläge“ zum Thema „Demographischer Wandel“. Jede fünfte Stadt verfügt zudem über ein „Demographisches Leitbild“. Entwicklungskonzepte für einzelne Stadtteile mit einschlägigen, den demographischen Wandel berücksichtigenden Handlungskonzepten sind in ostdeutschen Städten – den negativen Trends der Einwohnerentwicklung entsprechend – gleichfalls wesentlich häufiger anzutreffen als in westdeutschen.

Einen gemeinsamen Relevanzgewinn erfährt in allen Städten die Erhebung statistischer Daten: zur Darstellung von aktueller Situation und künftiger Entwicklung sektoraler Bedarfe;

- die Einrichtung aufgabenspezifischer Verwaltungseinheiten und politischer Organe: So wurde in Bielefeld 2004 beim Oberbürgermeister die bundesweit erste Stelle einer Demographiebeauftragten geschaffen, mit der Aufgabe, ein ressortübergreifendes Handlungskonzept zur Gestaltung des demographischen

---

<sup>344</sup> Siehe dazu: *Stadt Heidelberg, Amt für Stadtentwicklung und Statistik, Kommunale Strategien zur Bewältigung der Herausforderungen des „Demographischen Wandels“*, Heidelberg 2006.

<sup>345</sup> Ebenda, S. 41.

Wandels aufzustellen<sup>346</sup>. Ein ähnliches Ziel – Erarbeitung einer ressortübergreifenden Gesamtstrategie<sup>347</sup> – verfolgt die gleichfalls in Nordrhein-Westfalen gelegene Stadt Schwerte mit der Einrichtung eines „Ausschusses für Soziales, Demographie und Generationen“ (ASDG) und einem verwaltungsinternen Kompetenz-Team „Demographie“;

- kinder- und familienpolitische Maßnahmen zur Beeinflussung von Entwicklungstrends: Im Vordergrund stehen hier Ansätze zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf wie Ausweitung und Verbesserung des Angebots von Kinderkrippen und Kindergärten, Bezuschussung der Kinderbetreuung in Unternehmen oder auch Einführung von Ganztags-Grundschulen. Oft zitiertes Positivbeispiel ist die münsterländische Stadt Laer, deren deutlich über dem Bundesdurchschnitt liegende jährliche Geburtenrate (13,5 gegenüber 8,7 Geburten auf 1 000 Einwohner) auf die spezifischen Maßnahmen zur Kinderbetreuung der Stadt zurückgeführt wird.

Um positiv wirksam zu werden, bedürfen diese Maßnahmen allerdings stabiler, Wirtschaft wie Arbeitsmarkt betreffender Rahmenbedingungen. Ein Beleg ist die Entwicklung in ostdeutschen Städten. Trotz überdurchschnittlicher Versorgung mit Kinderkrippen und Einrichtungen der Ganztags-Kinderbetreuung ist die Geburtenrate dort seit den späten 1980er-Jahren am stärksten zurückgegangen (von 1,74 1987 auf 1,2 2004)<sup>348</sup>;

- Prämien und finanzielle Angebote: Städte wie Dortmund, Gladbeck oder Frankfurt am Main prämiieren Familien mit Kindern und Geburtenhäufigkeit mit zinslosen Baudarlehen, Preisnachlässen beim Wohnungskauf oder Grundstückszuschüssen, die sich an der Zahl der Kinder bemessen;
- bevölkerungspolitische Abwerbestrategien: Zur Erhöhung ihrer Einwohnerzahlen greift eine Reihe von Städten auch zu gezielten Anreizstrategien, mit denen Bewohner anderer Kommunen zum Zuzug veranlasst werden sollen. In Heidelberg und Tübingen erhalten „Neubürger Bonusheftchen mit Freizeit- und Kulturgutscheinen. In ... Tübingen bekam ein ausgeloster Neu-Zugezogener ein Jahr lang umsonst ein Auto gestellt, ... und das bayerische Kaufbeuren zahlt ... jedem zugereisten Bauherrn 5 000 Euro extra pro Kind“<sup>349</sup>;
- Gestaltung der Schrumpfung: Die vielfältigen innovativen Aktivitäten der Kommunen zur Anpassung an demographische Veränderungen umfassen zum einen infrastrukturelle Um- und Ausbaumaßnahmen, Erweiterung der Kinder-

---

346 Katharina Heimeier, Ideen für die Zukunft einer alternden Stadt, in: Bonner General-Anzeiger vom 31.12.2005.

347 Margitta Hunsmann und Bruno Heinz-Fischer, Ein neues Querschnittsthema etabliert sich, in: AKP 2/2007, S. 48 f.; zur Entwicklung einer ressortübergreifenden Gesamtstrategie siehe auch: Kerstin Schmitt, Eine Strategie für die Kommunen, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Demographie konkret – Handlungsansätze für die kommunale Praxis, Gütersloh 2005, S. 34 ff.

348 Harry Kunz, „Mehr Kinder“ – Und die Realität, in: Kommune 3/2004, S. 45.

349 Sandra Schmid, Kreisverkehr statt Kindergarten, in: Bundeszentrale für politische Bildung, <http://www.bpb.de/themen/WJV81D.html>

betreuung, verbesserte Angebote der Bildungs- und Sprachförderung im Vorschulalter, Einrichtung von „Zuwanderer- und Integrationsräten“, Förderung integrativer Wohnformen wie generationenübergreifende Wohnprojekte, Bau altengerechter Wohnungen, Ausbau sozialer Infrastrukturangebote für ältere Personen, Einrichtung „Multikultureller Seniorenzentren“, Realisierung barrierefreier und damit altengerechter Wohnungsangebote und ÖPNV-Einrichtungen oder Einführung mobiler Versorgungsleistungen zur Gewährleistung von Kulturangeboten auch für entlegene Gemeinden<sup>350</sup> wie Bibliotheksbus oder Kulturmobil in Niederbayern. Zum anderen gehört zu diesen Aktivitäten auch ein veränderter Umgang mit frei werdenden Kapazitäten wie Räumen, Flächen und Personen in der Absicht, diese im Sinne einer Angebotsverbesserung zu nutzen. Für weniger Kinder, Schüler und Jugendliche stehen dann steigende Ressourcen zur Verfügung. „Die vorhandenen Raumkapazitäten in Kindergärten und Schulen“ können damit – wie in Bielefeld beabsichtigt – „z.B. für den Ausbau der Betreuung der Unter-Dreijährigen und verbesserte Ganztagsschulangebote genutzt werden“<sup>351</sup>;

- Anpassung in Form von Angebotsreduzierung: Wegzüge und stark rückläufige Bevölkerungszahlen haben in vielen ostdeutschen, aber auch in einigen westdeutschen Städten zu Gebäudeabrissen und zur Schließung von Einrichtungen geführt. Betroffen hiervon sind vor allem Wohnungen und Schulen. In den neuen Bundesländern wurden bis 2005 über 100 000 Wohneinheiten abgerissen. Bis 2013 ist allein in Sachsen der „Rückbau“ von weiteren 250 000 Wohnungen vorgesehen<sup>352</sup>. Auch in westdeutschen Städten haben Bevölkerungsrückgänge und hohe Leerstandsdaten zum Abriss von Wohneinheiten geführt. Ein Beispiel ist die Bremer Trabantsiedlung Osterholz-Tenever, in der im Rahmen des Bundesprogramms „Stadtumbau West“ 650 Wohneinheiten abgerissen wurden<sup>353</sup>.

Stark sinkende Schülerzahlen haben in vielen ostdeutschen Städten und Gemeinden auch zu einer Reduzierung des Schulangebots geführt. „Weil die Schülerzahlen gesunken sind, wurden in Sachsen bereits 600 Schulen aufgegeben“<sup>354</sup>, und in Mecklenburg-Vorpommern war bis 2003 ein Drittel aller Grundschulen geschlossen worden.

Der Bevölkerungsrückgang bleibt auch für die technische Infrastruktur nicht ohne Folgen. So wird beispielsweise in Sachsen-Anhalt infolge einer geringeren und betriebstechnisch häufig unzureichenden Auslastung von Ver- und Entsorgungseinrichtungen überlegt, auf den Anschluss kleinerer Gemeinden an große Kläranlagen zu verzichten und private Kläranlagen einzurichten;

---

350 *Ingo Dallgahs*, Schumpfen ... und dann?, in: *stadtanalyse* de 6/2004, S. 3.

351 *Inge Schulze und Klaus Rees*, Zentrum der Demographie-Bewegung, in: *AKP* 2/2007, S. 47.

352 *Rainer Nahrendorf*, Sachsen will 250 000 Wohnungen abreißen, in: *Handelsblatt* vom 18.3.2005.

353 *Kommunen müssen sich auf Bevölkerungsschwund einstellen*, in: *Die Welt* vom 11.11.2004.

354 *Rainer Nahrendorf*.

- Selbsthilfeaktivitäten von Bewohnern: Der zunehmenden Einstellung öffentlicher und privater Versorgungsleistungen infolge nachlassender Nachfrage und/oder geringer werdender Rentabilität wird in einzelnen Städten und Gemeinden Ostdeutschlands auch mit selbstorganisierten Maßnahmen begegnet: der Einrichtung einer Bürgerbuslinie in Gransee nach der Stilllegung von Bahnanschlüssen oder der Übernahme eines Lebensmittelmarktes durch eine bewohnergetragene Genossenschaft in Bad Schlema<sup>355</sup>.

Ungeachtet aller Unsicherheiten demographischer Prognosen – insbesondere in Bezug auf langfristige Zu- und Abwanderungstrends – ist davon auszugehen, dass sich die mit dem demographischen Wandel einhergehenden signifikanten regionalen und kommunalen Unterschiede weiter verschärfen werden: mit einer vergleichsweise geringen Zahl von Gewinnerstädten auf der einen und einer großen Zahl von Verlierern auf der anderen Seite.

Der generell prognostizierte Bedarfsrückgang bei Kinderkrippen, Kindergärten und Schulen einerseits, eine verstärkte Nachfrage nach Leistungen und Einrichtungen für ältere Menschen und insbesondere Hochbetagte – wie Alten- und Pflegeeinrichtungen – andererseits werden die Städte je nach divergierenden Entwicklungstrends unterschiedlich betreffen: in Bezug auf Ausmaß, Intensität und Zeitpunkt ihres Wirksamwerdens.

Signifikante Unterschiede und differierende Bedarfe sind auch auf Stadtteilebene zu erwarten. Am deutlichsten werden diese zwischen Quartieren mit vorwiegend älterer deutscher Bewohnerschaft und solchen mit hohen Zahlen überwiegend junger Migranten ausfallen.

Infolge anhaltender Wanderungsgewinne bei gleichzeitig rückläufigen Bevölkerungszahlen und damit steigenden Anteilen von Kindern und Jugendlichen aus Migrantenfamilien oder solchen mit Migrationshintergrund werden die Einrichtungen der sozialen wie auch der Bildungs- und Freizeitinfrastruktur in den von dieser Entwicklung betroffenen Städten und Regionen zunehmend mit veränderten und heterogenen Anforderungen und Bedarfen konfrontiert werden. Deren Spektrum wird von einer spezifischen, der veränderten Zusammensetzung der Benutzer Rechnung tragenden Qualifizierung des Betreuungs- und Ausbildungspersonals bis zur flexibleren und vielfältigeren Nutzung von Angeboten der sozialen und Bildungsinfrastruktur reichen.

Für Städte und Gemeinden mit weiterhin hohen Bevölkerungsrückgängen und anhaltender De-Ökonomisierung kann sich auch eine andere, über die Problematik veränderter Bedarfe und Handlungsnotwendigkeiten weit hinausgehende Frage stellen. Diese betrifft die Gestaltung der Zukunft einzelner Quartiere und Gemeinden und deren potenzielle Entwicklungsoptionen: vom „geordneten Rückbau“ über die „Entsiedelung“ bis zur „Renaturierung“.

---

355 *Bernhard Honnigfort*, Tausend Baustellen, in: Frankfurter Rundschau vom 23.2.2007.

## 5. Privatisierung kommunaler Leistungen und Einrichtungen – Einflussgewinn internationaler Finanzinvestoren

Seit den frühen 1990er-Jahren sind deutsche Städte und Gemeinden den globalisierungsbedingten Anforderungen auch mit einer Reihe substanzieller, ihre politisch-administrativen Strukturen den Marktkräften, deren Prinzipien und Logiken öffnender Veränderungen begegnet. Diese betreffen nicht allein einzelne Handlungsfelder und Einrichtungen, sondern das gesamte traditionelle deutsche Kommunalmodell: seine Struktur und Organisation, seine Kompetenzen und Handlungsspielräume. Überall halten privatwirtschaftliche Prinzipien und Akteure Einzug.

Maßgebliche Triebkräfte dieser Entwicklung sind (vgl. auch Abschnitt II.6)

- die auf Marktliberalisierung und eine Öffnung des öffentlichen Sektors für private Unternehmen zielenden Politiken der Europäischen Union wie auch des Bundes (unter der Maxime „Mehr Markt und weniger Staat“),
- die auf Effizienzsteigerung, wirtschaftliche Überprüfbarkeit und „verschlankte“ Strukturen setzenden „Vorgaben“ des neoliberal orientierten *New Public Management*-Konzepts sowie
- die seit Mitte der 1990er-Jahre immer größer werdenden, die Handlungsmöglichkeiten vieler Städte drastisch reduzierenden kommunalen Haushaltsprobleme.

Als weitere Einflussgröße kommt dazu in jüngerer Zeit das wachsende Interesse großer, häufig angloamerikanischer Finanzinvestoren an den Einrichtungen der kommunalen Daseinsvorsorge: vom Energiebereich bis zum Wohnungswesen.

Der tiefgreifenden Modernisierung des öffentlichen Sektors und der Privatisierung seiner Leistungen und Einrichtungen waren und sind zwar alle Ebenen der öffentlichen Hand ausgesetzt, die Kommunen nahmen hier allerdings – vor allem in Fragen der „Binnenmodernisierung“ – eine Vorreiterrolle ein<sup>356</sup>. Der „Veränderungssog“, in den das deutsche Kommunalmodell geraten ist<sup>357</sup>, macht sich in zweierlei Form bemerkbar: der Modernisierung kommunaler Verwaltungsstrukturen und der Öffnung kommunaler Einrichtungen und Leistungen für den Privatsektor.

---

356 Jochen Franzke, Verwaltungsreform, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Handwörterbuch der Raumordnung, S. 1258.

357 Hellmut Wollmann, Die traditionelle deutsche kommunale Selbstverwaltung – Ein „Auslaufmodell“?, S. 40.

## 5.1 Binnenmodernisierung und Verbetriebswirtschaftlichung

Das weltweit als Richtschnur dienende und auf die Einführung privatwirtschaftlicher Managementprinzipien in öffentlichen Verwaltungen setzende Reformkonzept des *New Public Management* ist in deutschen Städten und Gemeinden in Gestalt eines Modernisierungsansatzes wirksam geworden, der als Neues Steuerungsmodell (vgl. Abschnitt II.6.4) oder – in Anlehnung an die von der niederländischen Stadt Tilburg durchgeführte Verwaltungsreform – Tilburger Modell bezeichnet wird. Dieses Reformmodell stieß zunächst vor allem bei größeren Städten auf Interesse, bis zum Ende der 1990er-Jahre war dies auch bei vielen Städten mittlerer Größe der Fall. In einer 2001 vom Deutschen Städtetag bei seinen Mitgliedern durchgeführten Umfrage „erklärten 92 Prozent der Städte, sich aktiv mit Reformprozessen zu befassen. Dabei handelte es sich keineswegs überall um flächendeckende Veränderungen ..., zudem waren die Schwerpunktsetzungen sehr unterschiedlich“<sup>358</sup>.

Zu den maßgeblichen, im Kontext des Neuen Steuerungsmodells realisierten Veränderungsschritten zählen insbesondere<sup>359</sup>:

- Einführung betriebswirtschaftlich bestimmter Organisationsstrukturen,
- Dezentralisierung von Fach- und Ressourcenverantwortung wie auch Budgetierung,
- Formulierung von Zielvorgaben und Einführung von Kontraktmanagement zwischen Politik und Verwaltung sowie unterschiedlichen Verwaltungsebenen,
- Entwicklung von Produktkatalogen und Kennzahlen,
- Durchführung von Kosten- und Leistungsrechnungen,
- zunehmende Auslagerung von Leistungen: an rechtlich nicht selbstständige Eigenbetriebe, an rechtlich selbstständig agierende, jedoch im Eigentum der Kommunen verbleibende Eigengesellschaften sowie an Organisationen und Unternehmen der Privatwirtschaft (vgl. Abschnitt III.5.2) sowie
- Einführung von Beteiligungscontrolling im Kontext organisatorischer Auslagerungen und formeller Privatisierungen.

Bis 2005 hatte die Mehrzahl der deutschen Städte Kosten- und Leistungsrechnungen eingeführt, etwa die Hälfte nutzte das Instrument der Budgetierung<sup>360</sup>. Die mit dem Neuen Steuerungsmodell eröffneten Möglichkeiten sowie zunehmende Haushaltsprobleme ließen zudem viele Kommunen in starkem Maße „von den Möglichkeiten und Formen der ‚Auslagerung‘ Gebrauch ... machen und eine re-

---

358 *Gunnar Schwarting*, Zehn Jahre „Tilburger Modell“, Vortragsmanuskript, Speyer 2002, S. 1.

359 Siehe dazu insbesondere: *Hellmut Wollmann*, Die traditionelle deutsche kommunale Selbstverwaltung – Ein „Auslaufmodell“?, S. 36 f.; *Herrmann Hill*, Modernes Management in Kommunalverwaltungen, Manuskript, Speyer 1998.

360 *Jochen Franzke*, S. 1258.

gelrechte ‚Flucht in die Eigenbetriebe und Eigengesellschaften‘ ... ergreifen“<sup>361</sup>. Folge dieser Entwicklung war die Herausbildung einer „weit verzweigten Unternehmensbeteiligungsstruktur“ auf kommunaler Ebene. Die Zahl der Ausgliederungen nimmt neueren Umfragen zufolge mit steigender Stadtgröße zu, Gleiches gilt auch für den Anteil materieller (Teil-)Privatisierungen<sup>362</sup>.

In Bezug auf die „Binnenmodernisierung“ der Verwaltung machte die ursprüngliche Reform-Euphorie bereits Ende der 1990er-Jahre einer deutlichen Ernüchterung Platz. Dezentralisierte und fragmentierte Verwaltungsstrukturen erschwerten integratives Verwaltungshandeln. Die als Steuerungsinstrument gedachte Budgetierung wurde primär zur Haushaltskonsolidierung eingesetzt<sup>363</sup>, und die Dominanz betriebswirtschaftlicher Instrumente „führte dazu, nur mess- und abrechenbare Verwaltungsleistungen in Zielvereinbarungen festzuschreiben und die komplexen Probleme zu vernachlässigen“<sup>364</sup>. In Wuppertal beispielsweise ist die Stärkung der Einzelbereiche wieder zurückgenommen und die querschnittsorientierte, der Koordination dienende Arbeitsgruppe abgeschafft worden. „Inzwischen kommt es in der Verwaltung wieder zu einer Re-Zentralisierung. Die einzelnen Geschäftsbereiche haben deutlich an Einfluss verloren. Geblieben sind allerdings die früher eingeführten verwaltungsorganisatorischen Begriffe“<sup>365</sup>.

## 5.2 Materielle Privatisierung – Öffnung kommunaler Einrichtungen und Leistungen für den Privatsektor

Die einschneidendsten Veränderungen für das traditionelle deutsche Kommunalmodell resultieren aus seiner zunehmenden Öffnung für Akteure der Privatwirtschaft und deren spezifische Interessen: in der Regel als Folge wachsender Haushaltsprobleme. Grad und Form des privaten Engagements können unterschiedlich ausfallen: von der Teil-Privatisierung kommunaler Aufgaben in Gestalt öffentlich-privater Partnerschaften über spezifische *Leasing*-Ansätze (wofür insbesondere das inzwischen eingestellte *Cross-Border-Leasing* steht) bis zur teilweisen oder vollständigen Veräußerung kommunaler Einrichtungen an Private.

---

361 Hellmut Wollmann, Die traditionelle deutsche kommunale Selbstverwaltung – Ein „Auslaufmodell“, S. 37.

362 Detlef Sack, Liberalisierung und Privatisierungen in den Kommunen – Steuerungsanforderungen und Folgen für Entscheidungsprozesse, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften II/2006, S. 29 f.

363 Eine detaillierte Auseinandersetzung mit den Folgen des Neuen Steuerungsmodells für die kommunale Selbstverwaltung findet sich in: Norbert Wohlfahrt und Werner Zühlke, Ende der kommunalen Selbstverwaltung, Hamburg 2005.

364 Ebenda, S. 29.

365 Interview mit dem Leiter des Ressorts Stadtentwicklung und Städtebau der Stadt Wuppertal, Michael Walde, in Wuppertal am 15.11.2006.

### 5.2.1 Public Private Partnerships (PPP) – Funktionale Privatisierung

Zunehmende kommunale Haushaltsprobleme und ein anhaltender Investitionsstau bei vielen kommunalen Einrichtungen haben in jüngerer Zeit zur Renaissance eines bereits in den späten 1980er-Jahren aus dem angloamerikanischen Sprachraum unter dem Begriff *Public Private Partnership* übernommenen Kooperationsansatzes zwischen öffentlichen Hoheitsträgern (in der Regel der kommunalen Ebene) und privaten Wirtschaftsakteuren geführt. Hintergrund und Auslöser der frühen, vor allem in den Bereichen der Stadtentwicklung und Stadterneuerung praktizierten Zusammenarbeit waren mehrere Faktoren:

- der tiefgreifende globalisierungsbedingte wirtschaftliche Strukturwandel (vgl. Abschnitt II.1),
- das daraus resultierende Erfordernis der Durchführung komplexer städtebaulicher Erneuerungs- und Entwicklungsvorhaben,
- in diesem Kontext deutlich werdende Kompetenz-, Kapazitäts- und Finanzierungsprobleme auf Seiten vieler Kommunen,
- die Erwartung einer diesbezüglichen Entlastung wie auch einer beschleunigten und professionellen Aufgabendurchführung durch die Einbeziehung finanzstarker privater Akteure und
- nicht zuletzt der zeitgleich einsetzende Relevanzgewinn von Deregulierung und Privatisierung auf Seiten des Bundes.

Städtebauliche Partnerschaftsprojekte, die in der Regel auf eine Aufwertung einzelner Standorte und/oder des gesamtstädtischen Profils zielten, reichten vom Kölner Mediapark auf dem Areal eines früheren innerstädtischen Güterbahnhofs über den Umbau des Frankfurter Westhafens zu einem attraktiven Wohn- und Büroquartier in Wasserlage bis zu großflächigen Erneuerungsvorhaben auf ehemaligen Zechengeländen von Ruhrgebietsstädten wie Dortmund und Bottrop.

Bereits in der ersten Hälfte der 1990er-Jahre verzeichneten Partnerschaften bei städtebaulichen Großprojekten infolge veränderter Rahmenbedingungen einen deutlichen Rückgang. Gleichzeitig zeigten private Akteure zunehmendes Interesse an den rentablen Einrichtungen der Ver- und Entsorgungsinfrastruktur (so z.B. bei der Abfallentsorgung und Abwasserbeseitigung) wie auch bei Verkehrsprojekten<sup>366</sup>.

Partnerschaftsvorhaben sind weder auf bestimmte Aufgabenfelder noch auf bestimmte Kooperationsformen beschränkt. Public Private Partnerships gibt es – solange sie für den privaten Partner profitabel sind – in den unterschiedlichsten kommunalen Aufgaben- und Politikfeldern. Die Zahl der praktizierten Kooperationsformen ist groß. Diese umfassen zum einen vertraglich geregelte Kooperati-

---

<sup>366</sup> Werner Heinz, *Public Private Partnership*, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Handwörterbuch der Raumordnung, S. 826.

ansätze wie Betreibermodell, Betriebsführungsmodell, Kooperationsmodell, *Facility-Management* und Leasingmodell und zum anderen gemischt-wirtschaftliche Gesellschaften, die insbesondere in der Ver- und Entsorgungswirtschaft zu finden sind.

Bei den in jüngerer Zeit realisierten Vorhaben stehen vertraglich geregelte und den gesamten „Lebenszyklus“ von Projekten umfassende Partnerschaften im Vordergrund. Dabei geht es in der Regel um Bau, Erneuerung, Management, Betrieb und Verwertung von Einrichtungen und Gebäuden der öffentlichen Infrastruktur wie Rathäusern und Museen, Schulen, Stadtwerken und Gefängnissen. Anfang 2006 belief sich die Zahl öffentlich-privater Partnerschaften – ohne den Entsorgungssektor – auf 220<sup>367</sup>. Die Vorhaben im Hochbau umfassen einzelne Gebäude, aber auch größere Gebäudebestände wie die Sanierung und Bewirtschaftung von 90 Schulen im Landkreis Offenbach.

Auf besonderes Interesse stößt der PPP-Ansatz bei suprakommunalen Verwaltungsebenen. Im April 2002 wurde in Nordrhein-Westfalen eine *Task Force* zur Förderung von Projekten mit öffentlicher und privater Mischfinanzierung eingerichtet, und wie schon bei den Entwicklungs- und Erneuerungsvorhaben der frühen 1990er-Jahre wird dem PPP-Ansatz auch derzeit von Seiten des Bundes wieder große Bedeutung beigemessen. Im Frühjahr 2004 wurde von einem, vom damaligen Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW) eingerichteten Gutachterkonsortium ein umfangreicher Leitfaden für PPP-Maßnahmen im öffentlichen Hochbau vorgelegt, Mitte des gleichen Jahres setzte der zuständige Bundesminister eine dem Beispiel von Nordrhein-Westfalen folgende *Task Force* für PPP-Projekte ein, und 2006 wurde das „Gesetz zur Beschleunigung der Umsetzung von Öffentlich-Privaten Partnerschaften (ÖPP-Gesetz)“ verabschiedet.

Wie bereits in den 1980er- und 1990er-Jahren ist auch bei den aktuellen Partnerschaftsvorhaben häufig ein internationaler Bezug gegeben. Großbritannien dient wiederum als beispielgebendes Vorbild, von französischer Seite treten erneut Großkonzerne mit einschlägigen Erfahrungen als Anbieter auf dem deutschen Markt in Erscheinung. Auch die Gründe und Ziele, die gegenwärtig mit der Einbeziehung Privater in die Durchführung öffentlicher Bauvorhaben verbunden werden, sind weitgehend die Gleichen wie in früheren Zeiten: Aufgaben- und Sanierungsstau bei gleichzeitig zunehmend leerer werdenden öffentlichen Kassen, Kapazitäts- und Kompetenzengpässe sowie die Erwartung von Effizienz- und Zeitgewinnen als Folge von privatem Know-how. Im Vordergrund steht allerdings in der Mehrzahl der Fälle die Entlastung kommunaler Haushalte. Angesichts des Ziels „Beschränkung öffentlicher Akteure auf ihre Kernaufgaben“ gilt die Einbeziehung privater Unternehmen aber auch als Bestandteil der Modernisierung öffentlicher Verwaltungen.

---

367 *Deutsches Institut für Urbanistik*, Public Private Partnership Projekte, Eine aktuelle Bestandsaufnahme in Bund, Ländern und Kommunen, Berlin 2005.

Auffallend in der aktuellen PPP-Diskussion war zunächst die Vernachlässigung der funktionspezifisch unterschiedlichen Interessen öffentlicher und privater Partner sowie die häufig eindimensionale Beurteilung des Ansatzes und der daran beteiligten Akteure. Die oft überzeichneten Schwächen der öffentlichen Hand wurden dabei den vermeintlichen Stärken des Privatsektors gegenübergestellt: seiner Effizienz, Flexibilität und Reaktionsschnelligkeit wie auch seiner Fähigkeit zu problemadäquatem Handeln. Den häufig auch nachteiligen Erfahrungen früherer Jahre mit PPP-Projekten<sup>368</sup> und der Tatsache, dass die hohen Erwartungen der kommunalen Seite oft nur unzureichend eingelöst wurden, wurde meist nur wenig Beachtung geschenkt.

Inzwischen gibt es zunehmend auch kritische Stimmen. Hingewiesen wird auf

- die langfristigen Bindungen und Belastungen, die aus PPP-Verträgen für kommunale Haushalte resultieren, und die Gefahr, „dass die Finanzierungskosten kommenden Generationen aufgebürdet werden“<sup>369</sup>,
- die oft ungleiche Risikoverteilung zwischen kommunalen und privaten Partnern. „Für die Risikoabdeckung ist in der Regel die öffentliche Hand zuständig“<sup>370</sup>,
- die bei Partnerschaftsprojekten anfallenden, vielfach hohen Transaktionskosten für Anwaltskanzleien, Beratungs- und Wirtschaftsförderungsbüros,
- die Finanzierungskosten, die in der Regel höher ausfallen als bei der traditionellen Finanzierung der öffentlichen Hand über Kommunalkredite, sowie
- den Rückgang an demokratischer Kontrolle infolge der aus Gründen der Vertraulichkeit und Effizienz für erforderlich erachteten Abschottung von Partnerschaftsvorhaben<sup>371</sup>.

In einer Pressemitteilung warnte der Deutsche Städtetag bereits 2003 „vor einer ideologisch bedingten Überschätzung von PPP-Vorhaben“ und davor, „Public-Private-Partnership-Modelle ... als Mittel zur Lösung der kommunalen Finanzkrise zu sehen“<sup>372</sup>.

---

368 Vgl. dazu: *Werner Heinz (Hrsg.), Public Private Partnership – Ein neuer Weg zur Stadtentwicklung?* Stuttgart u.a. 1993; *Werner Heinz und Carola Scholz, Public Private Partnership im Städtebau*, Berlin 1996.

369 So der frühere Bundesfinanzminister *Hans Eichel*, zit. nach: Astrid Prange, *Neue Finanzierungsmodelle, Die Briten kommen*, in: *Rheinischer Merkur* vom 11.6.2003.

370 Interview mit dem Planungsdezernenten der Stadt Dortmund, Ullrich Sierau.

371 *Werner Heinz und Carola Scholz*, S. 234.

372 *Deutscher Städtetag*, Pressemitteilung, Köln 19.9.2003.

## 5.2.2 *Cross Border Leasing* – Grenzüberschreitende Organisationsprivatisierung

Eine besondere Form des Leasingmodells, das zu den vertraglich geregelten öffentlich-privaten Partnerschaften zählt, ist das *Lease-and-lease-back*-Verfahren, bei dem die öffentliche Hand als ursprüngliche Eigentümerin einen Gegenstand an einen Privaten verleast, um ihn dann von diesem zurückzuleasen. Dieses der Verbesserung der Liquidität kommunaler Haushalte dienende Verfahren stieß ab den frühen 1990er-Jahren in einer Vielzahl deutscher Städte auf zunehmendes Interesse. Das Besondere dieses im November 2004 beendeten und unter dem Begriff *Cross Border Leasing* (grenzüberschreitende Verpachtung) bekannt gewordenen Ansatzes war und ist es, dass die Leasingnehmer U.S.-amerikanische Investoren sind und sein Ende auf einen Beschluss des U.S.-amerikanischen Kongresses zurückgeht.

In Deutschland löste der *Cross-Border-Leasing*-Ansatz unterschiedliche Reaktionen aus. Während er von kommunaler Seite vielfach begrüßt wurde, stieß er auf suprakommunaler Ebene oft auf deutliche Kritik. In Bayern war von Seiten der Staatsregierung sogar zeitweilig ein Verbot von *Cross Border Leasing* vorgesehen.

Zentrale Elemente von *Cross Border Leasing* sind grenzüberschreitende Verträge zwischen privaten und öffentlichen Akteuren, bei denen die Unterschiede im Steuerrecht der beteiligten Staaten zur Erzielung von Steuervorteilen genutzt werden. Private Akteure sind in der Regel U.S.-amerikanische Investoren, denen auf öffentlicher Seite Städte und Gemeinden gegenüberstehen. Vertragsgegenstand sind große kommunale Infrastruktureinrichtungen und Gebäudekomplexe von Kläranlagen und Kanalnetzen bis zu Krankenhäusern und Schulen. Diese Einrichtungen werden an U.S.-amerikanische Investoren für einen Zeitraum von meist 99 Jahren verpachtet, um dann von diesen sofort wieder zurückgemietet zu werden. Da diese Transaktionen nach U.S.-amerikanischem Recht – anders als in Deutschland – einen Kauf und damit eine steuerbegünstigte Auslandsinvestition darstellen, können die U.S.-amerikanischen Investoren Steuervorteile nutzen, von denen die Städte einen begrenzten Prozentsatz (der etwa fünf Prozent des Transaktionsvolumens ausmacht) als sogenannten Barwertvorteil erhalten<sup>373</sup>. Für Städte und Gemeinden bedeuteten diese in der Regel unmittelbar nach Vertragsunterzeichnung ausgezahlten Mittel eine spürbare Verbesserung ihrer Liquidität. Eigentümer der verpachteten Einrichtungen und Infrastrukturnetze bleiben nach deutschem Recht die zugleich als Leasinggeber und Leasingnehmer auftretenden Kommunen.

Zwischen 1993 und dem Anfang 2004 durch den Beschluss des U.S.-amerikanischen Kongresses erfolgten Ende dieses Steuersparmodells wurden etwa 200 Verträge mit knapp 150 deutschen Kommunen, zu denen auch mehr als die Hälfte der Untersuchungsstädte dieses Projekts zählt, abgeschlossen. Verpachtet wurden Straßenbahnwagen und Schienennetze, Kläranlagen und Kanalnetze,

---

373 Werner Rügemeier, *Cross Border Leasing*, in: Wissenschaftlicher Beirat von attac, S. 24.

Müllverbrennungsanlagen und Heizkraftwerke, auch Messehallen, Schulen, Krankenhäuser und die Netze der Trinkwasserversorgung. Einige Kommunen wie Dresden, Leipzig oder Mannheim haben auch Verträge für mehrere Einrichtungen abgeschlossen. Das gesamte Transaktionsvolumen dieser „heimlichen Globalisierung der Städte“<sup>374</sup> belief sich Ende 2002 auf etwa 20 Milliarden Euro<sup>375</sup>.

In einer Reihe von Städten wie Esslingen, Frankfurt am Main, Fürth oder Saarbrücken wurden geplante *Cross-Border-Leasing*-Vorhaben nicht realisiert. Grund waren Kritik und Widerstand der jeweiligen Bürgerschaften. Zentrale Kritikpunkte waren

- die mit diesen Verträgen befürchtete „schleichende Enteignung der Städte“<sup>376</sup>,
- die langfristigen Einschnitte in die Gestaltungsmöglichkeiten von Kommunen infolge langer Vertragsdauer,
- die Verpflichtung der kommunalen Vertragspartner, den Betrieb der verleasten Anlagen ungeachtet veränderter Rahmenbedingungen im vereinbarten Umfang aufrechtzuerhalten,
- die im Falle einer vorzeitigen Beendigung einer *Cross-Border-Leasing*-Transaktion auf deutsche Kommunen eventuell zukommenden Zahlungsverpflichtungen,
- Komplexität und Umfang der für durchschnittliche Ratsmitglieder kaum zugänglichen Vertragstexte sowie
- die für den Konfliktfall vorgesehene Zuständigkeit U.S.-amerikanischen Rechts und ebensolcher Gerichtsstände.

*Cross-Border-Leasing*-Verträge sollen auch nach dem durch den U.S.-amerikanischen Kongress gesetzten Ende dieses Ansatzes ihre Gültigkeit behalten. Gültig bleiben damit auch die meisten der vorgetragenen Kritikpunkte.

### 5.2.3 Teilweise oder vollständige Eigentumsübertragung

Einen weiteren nachhaltigen Einschnitt in kommunale Handlungsspielräume bedeutet die Eigentums- und Verantwortungsübertragung an Private, die häufig auf dem Wege der Anteilsveräußerung erfolgt. „Die Kommune verkauft (dabei) ihre Anteile an einem kommunalen Unternehmen ... ganz oder teilweise an einen privaten Investor“<sup>377</sup>. In der Regel handelt es sich um Unternehmen, die in Berei-

---

374 Werner Rügemer, Hundert Jahre wie ein Tag. Die heimliche Globalisierung der Städte, Redemanskript, WDR, Deutschland Radio 2001.

375 Norbert Seeger, Wie US-Cross-Border-Leasing funktioniert, in: DEMO 4/2003, S. 12.

376 Birger Scholz, Leih mir mal Berlin, Cross Border Leasing und die schleichende Enteignung der Städte, Manuskript, Berlin 2003.

377 Norbert Portz, S. 800.

chen der Daseinsvorsorge tätig sind. Waren dies zunächst Sektoren wie Energie, Wasser und ÖPNV, so sind in jüngerer Zeit verstärkt auch kommunale Krankenhäuser, Wohnungsunternehmen und Gebäudebestände dazu gekommen.

#### Kommunale Energieunternehmen

Zu den ersten Betrieben, die teilweise oder vollständig privatisiert wurden, zählen die kommunalen Energieunternehmen (Stadtwerke). Diese waren in der Regel (hoch) rentabel; mit der Liberalisierung der Strommärkte wurden sie auch für international tätige Energieunternehmen interessant. Ein Beispiel hierfür ist die Stadt Bremen, die „als eine der ersten Städte in Deutschland Energieprivatisierung betrieben (hat). 1994 wurden die ersten Anteile der Bremer Stadtwerke verkauft. Inzwischen befinden sich 51 Prozent der Unternehmensanteile in holländischer Hand“<sup>378</sup>. Auch die Berliner BEWAG wurde an einen ausländischen Konzern veräußert (zu 100 Prozent): und zwar an den schwedischen Energiekonzern Vattenfall. Die veräußerten Anteile der Düsseldorfer Stadtwerke gingen hingegen an den deutschen Energieversorger EnBW. Ende 2004 waren bei mehr als 70 Prozent aller kommunalen Energieversorgungsunternehmen Private beteiligt<sup>379</sup>.

#### Einrichtungen des Ver- und Entsorgungssektors

Einrichtungen des Ver- und Entsorgungssektors (Wasser, Abwasser und Abfallbeseitigung) nehmen unter den veräußerten kommunalen Beständen einen zweiten Platz ein. Immer mehr Städte übertragen ihre Klärwerke, Müllabfuhr oder Wasserwerke teilweise (nur in Ausnahmefällen vollständig) privaten Unternehmen. Braunschweig verkaufte bereits 2002 74,9 Prozent seiner Versorgungsbetriebe, um den kommunalen Schuldenstand mehr als zu halbieren. Besonders umfangreich fielen die Veräußerungen in Mülheim an der Ruhr aus. Hier sind inzwischen „Wasserwerke, Trinkwasserleitungen, Müllabfuhr, Abwasser, Gas, Fernwärme und (auch der) Nahverkehr in privater Hand“<sup>380</sup>.

Die Untersuchungsstädte dieser Studie nehmen bei diesem Privatisierungsthema kontroverse Positionen ein. Während beispielsweise in Bremen Ver- und Entsorgungsleistungen ohne Ausnahme privatisiert wurden, befinden sich in der Stadt Regensburg „Müllabfuhr und Abwasserentsorgung weiterhin in städtischer Hand“<sup>381</sup>, und auch bei der Wasserversorgung wird in dieser Stadt eine dezidierte

---

378 Interview mit dem Leiter der Planungsabteilung in der Senatskanzlei der Hansestadt Bremen, Heiner Heeseler.

379 Carsten Germis, Bei leeren Kassen finden selbst Sozialdemokraten Spaß an der Privatisierung, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung vom 5.12.2004.

380 Klaus-Peter Schmid, Alles muss raus, in: DIE ZEIT vom 22.6.2006.

381 Interview mit dem Referenten für Wirtschaft und Finanzen der Stadt Regensburg, Dieter Damingger.

Position vertreten. „Als Lebensmittel der Gesellschaft darf Wasser nicht aus der öffentlichen Hand gegeben werden“<sup>382</sup>.

#### Verkehrsbetriebe

In den 1990er-Jahren haben die auf den Markt- und Wettbewerbsprinzipien der EU basierenden Gesetze zur Neuregelung des Verkehrs (wie Regionalisierungsgesetz des Bundes von 1993 und Nahverkehrsgesetze der Länder) auch den kommunalen Verkehr für den Markt und dessen Akteure geöffnet. Im Vergleich mit dem Energiesektor oder dem Ver- und Entsorgungsbereich ist die Privatisierung von Verkehrsleistungen allerdings am wenigsten weit fortgeschritten. „Fast drei Viertel der Unternehmen gehören nach wie vor der öffentlichen Hand, 20 Prozent sind gemischtwirtschaftlich organisiert, acht Prozent rein privat“<sup>383</sup>.

Die erste größere Stadt, die sich von ihren Verkehrsbetrieben trennte (von 51 Prozent der Anteile), war Pforzheim. Auch hier ist ein ausländischer Konzern tätig geworden: in Gestalt des französischen Mischkonzerns Veolia<sup>384</sup>.

#### Kommunale Krankenhäuser

Mit kommunalen Krankenhäusern stehen in jüngerer Zeit auch Einrichtungen zur Veräußerung an, die als nicht rentabel gelten und bei denen sowohl Investitionsbedarf als auch Kreditbelastung hoch ausfallen. Anfang 2005 belief sich der Schuldenstand von Krankenhäusern auf etwa zehn Milliarden Euro.

Weitreichende Schritte bei der Krankenhausprivatisierung haben zunächst die großen Stadtstaaten vollzogen. In Hamburg wurden Anfang 2005 49,9 Prozent der „Landesbetriebe Krankenhäuser“ an einen privaten Investor veräußert<sup>385</sup>, in Berlin wurde die Helios Kliniken GmbH Eigentümer von drei Krankenhäusern der öffentlichen Hand. Eine weitere, auf bundesweites Interesse stoßende Transaktion war der Verkauf der Universitätskliniken in der hessischen Stadt Marburg.

Ende 2006 wurde bereits mehr als ein Viertel aller deutschen Krankenhäuser privat betrieben, 1995 waren es noch 16 Prozent gewesen<sup>386</sup>. Das Übernahmeinteresse Privater ist nach wie vor groß. „Alle großen Klinikbetreiber“, so hieß es von Seiten des Wiesbadener Finanzministeriums bereits Anfang 2005, „stehen bereits in den Startlöchern“<sup>387</sup>. Hohe Einsparungen erzielen Private vor allem im Personalbereich. „Während in öffentlichen Kliniken die Personalkosten etwa 70 Pro-

---

382 Ebenda.

383 Klaus-Peter Schmid, Nahverkehr: wenig gekauft, in: DIE ZEIT vom 22.6.2006.

384 Michael Kläsgen, Privater Nahverkehr, in: Süddeutsche Zeitung vom 8.8.2006.

385 Gerangel um die letzten Filetstücke, in: Die Welt vom 28.1.2005.

386 Lisa Wandt, Gesunde Geschäfte, in: Süddeutsche Zeitung vom 2./3.9.2006.

387 Zit. nach: Gerangel um die letzten Filetstücke.

zent der Gesamtkosten ausmachen, kommen private Betreiber mit 57 Prozent aus“<sup>388</sup>.

### Kommunale Wohnungsunternehmen

Ende der 1990er-Jahre setzte mit dem Verkauf großer öffentlicher Wohnungsbestände – wie beispielsweise von 114 000 Wohnungen aus dem Vermögen der Deutschen Bahn – der sukzessive Rückzug der öffentlichen Hand aus der Wohnungswirtschaft ein. Inzwischen zeigen auch kommunale Eigentümer zunehmendes Interesse an der Veräußerung ihrer Bestände. Eine der ersten Kommunen war die Stadt Kiel, die bereits 1999 mit dem Verkauf ihrer Wohnungen begann. Bundesweite Aufmerksamkeit hat das Phänomen der Wohnungsprivatisierung allerdings erst mit der 2006 erfolgten Entscheidung des Rates der Stadt Dresden erregt, „die (einzige) städtische Wohnungsgesellschaft mit einem Bestand von rund 48 000 Wohnungen für 1,7 Milliarden Euro ... zu verkaufen“<sup>389</sup>. Für Dresden kam dieser Verkauf angesichts einer „ausgesprochen prekären Finanzsituation einem Befreiungsschlag gleich“<sup>390</sup>, der die Stadt auf einen Schlag schuldenfrei werden ließ. „Der eigentliche Gewinn dieses Befreiungsschlags liegt darin, dass wir jetzt von Zins- und Tilgungsleistungen befreit sind“<sup>391</sup>. Diese sich jährlich auf etwa 75 Millionen Euro belaufenden Mittel könnten nun für notwendige Investitionen in Bereichen wie Bildung, Soziales und Verkehr eingesetzt werden. Der breiten Kritik, auf die die Dresdener Wohnungsprivatisierung gestoßen ist, wird mit dem Hinweis auf die den Verkauf flankierende Sozialcharta sowie die – infolge einer hohen Dresdener Leerstandsrate – „deutlich anderen Verhältnisse als auf den Wohnungsmärkten vergleichbarer westdeutscher Städte“<sup>392</sup> begegnet. Im Falle künftiger einschneidender Veränderungen auf dem Dresdener Wohnungsmarkt „müssen eventuell neue Belegungsrechte gekauft werden, oder wir müssen selber bauen“<sup>393</sup>.

Wohnungsveräußerungen sind auch in anderen deutschen Städten vorgesehen: allerdings nur selten in Form eines Totalverkaufs wie in Dresden. Damit sollen stadtentwicklungspolitische Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten gesichert bleiben. In Berlin wurde bereits die Wohnungsbaugesellschaft GSW mit 63 000 Wohneinheiten verkauft, in Nordrhein-Westfalen sollen von der landeseigenen Landesentwicklungsgesellschaft (LEG) 106 000 Wohneinheiten veräußert werden, und nach einer aktuellen Studie von PricewaterhouseCoopers (PwC) sind 40 Prozent der befragten 204 Kommunen daran interessiert, einen Teil ihrer insgesamt 900 000 Wohnungen zu verkaufen.

---

388 *Lisa Wandt*, *Gesunde Geschäfte*.

389 *Detlef Sack*, S. 28 f.

390 Interview mit dem Beigeordneten für Wirtschaft der Stadt Dresden, Dirk Hilbert.

391 Ebenda.

392 Ebenda.

393 Ebenda.

Auffallend bei der gegenwärtigen Wohnungsprivatisierung ist, dass hier ebenso wie in den anderen Bereichen der kommunalen Daseinsvorsorge zunehmend internationale Finanzinvestoren in Erscheinung treten. In Dresden war dies der U.S.-amerikanische Investmentfonds Fortress, in Berlin spielten die U.S.-amerikanischen Beteiligungsgesellschaften Cerberus und Wighthall eine maßgebliche Rolle, und in der Stadt Kiel befinden sich inzwischen etwa 30 000 Wohnungen<sup>394</sup> im Besitz von U.S.-amerikanischen Finanzinvestoren wie Blackstone. Internationale Fondsgesellschaften haben darüber hinaus auch weitere, nicht in kommunalem Besitz befindliche Wohnungsbestände erworben: von der Bundesversicherungsanstalt und der Deutschen Post, von Thyssen Krupp oder den Immobilienöchtern großer Unternehmen wie Viterro (E.on) oder Nileg (Norddeutsche Landesbank). Insgesamt haben ausländische Fonds zwischen 2000 und 2006 etwa 600 000 Mietwohnungen erworben<sup>395</sup>.

Die Privatisierung kommunaler Wohnungsbestände hat Widerstand und Kritik von verschiedenen Seiten hervorgerufen: von Seiten städtischer Bürgerinnen und Bürger, die beispielsweise in Freiburg mit einem Bürgerentscheid den Verkauf von 8 900 städtischen Wohnungen an den Finanzinvestor Fortress verhindert haben, oder von Seiten der Stadtspitzen großer Städte wie Hamburg und München, die den „Verkauf“ kommunaler Wohnungsbestände „strukturpolitisch für falsch“ erachten, da sich die Städte damit ihrer wohnungs- und sozialpolitischen Einfluss- und Steuerungsmöglichkeiten begeben würden. Auch für die ostbayerische Stadt Regensburg kommt eine Veräußerung kommunaler Wohnungsbestände nicht infrage. „Wohnungen im kommunalen Bestand sind stadtentwicklungspolitisch relevant. Veräußerungen um jeden Preis entsprechen nicht unserer Philosophie von Stadtentwicklungspolitik und der Tatsache, dass Finanzpolitik nur ein Teil dieser Politik ist“<sup>396</sup>. Auf Kritik stößt auch, dass durch den Verkauf an Finanzinvestoren mit hohen Renditeerwartungen die Besonderheit dieser Bestände, d.h. ihre soziale Ausrichtung, in ihr Gegenteil verkehrt würde<sup>397</sup>.

#### Kommunale Auswahlkriterien bei der Privatisierung öffentlicher Unternehmen – Beispiel Hamburg

Grad und Umfang kommunaler Privatisierungsmaßnahmen hängen von mehreren Faktoren ab: den strukturellen und fiskalischen Ausgangsbedingungen, kommunalpolitischen Positionen und Prioritätensetzungen wie auch vorliegenden Erfahrungen mit bereits realisierten Maßnahmen dieser Art. In der wirtschaftsstarken Stadt München ist „man sich einig, dass Angebote der Daseinsvorsorge, wie Stadtwerke, ÖPNV, Krankenhäuser, aber auch die Sparkasse, nicht verkauft wer-

---

394 Sebastian Wolf, Kaufrausch am Wohnungsmarkt, in: Berliner Zeitung vom 19.10.2006.

395 Bernhard Honnigfort, Dresdens Milliarden-Ding, in: Frankfurter Rundschau vom 9.3.2006.

396 Interview mit dem Referenten für Wirtschaft und Finanzen der Stadt Regensburg, Dieter Damingger.

397 Hartmut Häußermann, Europäische Stadt oder Schnäppchenmarkt, Manuskript, Berlin 2006, S. 5.

den“<sup>398</sup>, und in Hamburg spielen bei der Veräußerung kommunaler Einrichtungen auch „strategische und ordnungspolitische Ziele“ eine maßgebliche Rolle. „Privatisierungsoptionen“ sollen sich daher „an der Aufgabenstellung der Unternehmen und ihrer strategischen Bedeutung für Hamburg ausrichten“<sup>399</sup>. Vom früheren Finanzsenator Peiner wurde ein Bewertungssystem vorgelegt, in dem für die „Privatisierung öffentlicher Unternehmen und Unternehmensbeteiligungen“<sup>400</sup> drei Gruppen von Unternehmen festgelegt werden, die für eine vollständige Privatisierung nicht infrage kommen:

- Unternehmen, die wie die Hamburger Wasserwerke GmbH oder die Wohnungsgesellschaft SAGA für die Infrastruktur der Stadt zwingend erforderlich sind. „Da wollen wir mit mindestens 51 Prozent der Anteile die Mehrheit behalten“<sup>401</sup>,
- Unternehmen wie die Hamburg Messe und Congress GmbH oder die Hamburger Verkehrsbetriebe, die für die langfristige Sicherung des Wirtschaftsstandortes Hamburg von herausragender Bedeutung sind. „Bei denen wollen wir aus Standortgründen mindestens 25,1 Prozent der Anteile behalten“<sup>402</sup>,
- Unternehmen, die zur Erfüllung fachspezifischer Ziele von strategischer Bedeutung sind. Dieser Kategorie werden die Stadtreinigung, aber auch Einrichtungen aus dem Sozialbereich wie „pflegen & wohnen“ oder die Hamburger-Arbeit-Beschäftigungsgesellschaft zugeordnet. „Auch bei diesen Unternehmen soll eine Minderheitsbeteiligung erhalten bleiben“<sup>403</sup>.

Eine vollständige materielle Privatisierung wird in einigen Großstädten auch für Unternehmen ausgeschlossen, die sich als lukrativ erwiesen haben und die als Standortfaktoren bedeutsam sind. Dazu zählen insbesondere Betriebe des Verkehrs- und Messewesens wie das Bremer Hafenunternehmen oder die Messe- und Flughafengesellschaften der Städte Düsseldorf und Frankfurt. „Kommunen sollten sich nicht nur auf Zuschussbetriebe konzentrieren. Es ist oft sinnvoll, Bereiche, in denen man Gewinne macht – auch im Sinne der Quersubventionierung –, zu behalten“<sup>404</sup>.

## Gebäudeprivatisierung

Ungeachtet des vorhandenen Kategoriensystems ist man in Hamburg bestrebt – auch aufgrund negativer Erfahrungen mit früheren Eigentumsübertragungen –,

---

398 Interview mit dem Wirtschaftsreferenten der Landeshauptstadt München, Reinhard Wieczorek.

399 *Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg*, Drucksache 17/3280, Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft, Hamburg 2.9.2003.

400 Ebenda, S. 2.

401 Interview mit dem früheren Finanzsenator der Freien und Hansestadt Hamburg, Wolfgang Peiner.

402 Ebenda.

403 Ebenda.

404 Interview mit dem früheren Dezernenten für Jugend, Soziales und Sport der Stadt Frankfurt am Main, Uwe Becker.

„keine öffentlichen Unternehmen zu veräußern“<sup>405</sup>. Zur Finanzierung von „Zukunftsinvestitionen“ will man sich von einer anderen kommunalen Vermögensform trennen: städtischen, für öffentliche Einrichtungen genutzten Immobilien. Hierfür wurden drei sich nach Lage und Nutzung unterscheidende „Cluster“ von Gebäuden und Grundstücken gebildet und großen Investoren zum Kauf angeboten. „Wir sind keine Immobilienmanager, sondern Immobiliennutzer“<sup>406</sup>.

#### 5.2.4 Einbeziehung privater Mittel – Verwaltungssponsoring

Zur Erschließung privater Mittel für die Finanzierung öffentlicher Aufgaben wird in jüngerer Zeit verstärkt auf Sponsoring und damit einen Ansatz zurückgegriffen, der wie auch andere der gegenwärtig praktizierten Privatisierungsstrategien aus dem angloamerikanischen Raum stammt. Sponsoring kann als zeitgemäße Form privaten Spender- und Mäzenatentums verstanden werden. Ein wesentlicher Unterschied besteht allerdings darin, dass dem Engagement von Mäzenen und vielfach auch Spendern ein *Commitment* für eine Stadt und/oder einen spezifischen Aufgabenbereich zugrunde liegt, während Sponsoring eine geschäftliche Abmachung zwischen öffentlichen und privaten Akteuren ist, die auf dem Prinzip von Leistung und Gegenleistung beruht. Dabei stehen die Sponsoren für den Einsatz von Finanz- oder Sachmitteln; dafür erhalten sie von den Gesponsorten Gegenleistungen in Form öffentlichkeitswirksamer Werbe- und Imagevorteile. „Früher stand als Mäzen der väterliche Unternehmer im Vordergrund, heute geht es um Image- und Marketing-Motive“<sup>407</sup>.

Waren es zunächst vor allem sportliche und kulturelle Ereignisse und Aktivitäten, für die Sponsorengelder in Anspruch genommen wurden, so sind Sponsoren inzwischen auch in vielen anderen kommunalen Aufgabenbereichen tätig. Diese Aktivitäten reichen von der Bereitstellung von Sachmitteln im Bildungsbereich (vgl. Abschnitt III.4.3.2.2) über die Finanzierung von Polizeiuniformen<sup>408</sup> bis zur Unterstützung sozialer Aufgaben. Sponsoren lassen sich immer dann leicht finden, „wenn der ästhetische Mainstream stimmt“<sup>409</sup>.

Die Gegenleistungen der kommunalen Seite bestehen meist in der Eröffnung von Werbemöglichkeiten: im öffentlichen Straßenraum, auf öffentlichen Einrichtungen, auf Plakaten, Eintrittskarten oder Broschüren wie auch in der Erwähnung der Sponsoren in der kommunalen Pressearbeit. Sponsoren erwarten sich aus diesen kommunalen Maßnahmen eine Verbesserung und Steigerung von Image und Be-

---

405 *Wolfgang Peiner*, Interview, in: Für Investitionen in die Zukunft, in: Immobilien Manager, März 2006, S. 8.

406 Ebenda.

407 Interview mit dem Oberbürgermeister der Stadt Nürnberg, Ulrich Maly.

408 *Eva Engelken*, Sponsoring – Eine rechtliche Grauzone, in: Handelsblatt vom 15.12.2004.

409 Interview mit dem Oberbürgermeister der Stadt Nürnberg, Ulrich Maly.

kanntheitsgrad. Der Werbevorteil für den privaten Sponsor wird als umso größer erachtet, je stärker die Gemeinwohlorientierung der unterstützten Aufgabe ist<sup>410</sup>.

Der Inanspruchnahme privater Mittel zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben in Form des Sponsoring wird auch mit Skepsis begegnet. Befürchtet wird die Beeinflussung kommunaler/öffentlicher Entscheidungen durch private Interessen und damit eine Beeinträchtigung der Neutralität und Sachbezogenheit öffentlicher Aufgabenerledigung. Gefragt wird aber auch, ob sich dem öffentlichen Interesse verpflichtete Kommunen zum Werbeträger von Privaten machen dürfen.

### 5.2.5 Rekommunalisierung

Bei Vertreterinnen und Vertretern der kommunalen Spitzenverbände stößt der Verkauf kommunaler Unternehmen und Einrichtungen auf deutliche Kritik, da damit ein wichtiges kommunales Steuerungsinstrument verloren geht<sup>411</sup>. „Wer seine Stadtwerke verkauft, hat keinen Einfluss auf die Energiepolitik vor Ort, ... und wer seine kommunalen Wohnungen verkauft, kann einkommensschwache Gruppen nicht mehr mit erschwinglichem Wohnraum versorgen“<sup>412</sup>. Städte, die ihre Unternehmen in starkem Maße privatisieren, sind zu einem schuldenfreien Haushalten „verurteilt“, da „es kaum noch städtisches Vermögen gibt, um wieder steigende Schulden zu tilgen“<sup>413</sup>. Hingewiesen wird auch auf die Gefahr, dass mit der Veräußerung städtischer Unternehmen nicht mehr Wettbewerb entsteht, sondern kommunale Monopole durch private Oligopole, das heißt „große europaweit agierende Monopolunternehmen (ersetzt werden), die den Städten zulasten ihrer Bürgerinnen und Bürger und ihrer Unternehmen die Preise diktieren“<sup>414</sup>. Oft genanntes Beispiel für diese Entwicklung ist die Privatisierung der Wasserversorgung in der Stadt Potsdam. Nach dem Verkauf von 49 Prozent der Stadtwerke Ende 1997 an den deutsch-französischen Konzern Eurowasser gingen die Preise nicht – wie von der Stadt erwartet – zurück, sondern stiegen innerhalb von drei Jahren um 80 Prozent<sup>415</sup>. Potsdam hat auf diese Entwicklung mit dem Rückkauf seiner Stadtwerke-Anteile von Eurowasser reagiert. Ähnliche Erfahrungen mit privaten Anbietern – deutliche Gebühren- und Preissteigerungen und/oder Angebotsverschlechterung – haben zusammen mit der Rentabilität einzelner Bereiche inzwischen auch andere kommunale Gebietskörperschaften zu einem Rückkauf und damit einer Rekommunalisierung privatisierter Unternehmen(santeile) veranlasst:

---

410 FVV-Forschungsstelle für Verwaltungsrechtsmodernisierung und Vergaberecht, DFG-Drittmittelprojekt „Verwaltungssponsoring“, <http://www.ruhr-uni-bochum.de/fvv/sponsoring/projekt.html>

411 Gerd Landsberg, Hauptgeschäftsführer des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, zit. nach: Klaus-Peter Schmid, Alles muss raus.

412 Christian Ude, Wie viel Kommune brauchen wir?, S. 8.

413 Inge Kloepfer, Das Wunder von Braunschweig, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung vom 22.1.2006.

414 Stephan Articus, Hauptgeschäftsführer des Deutschen Städtetages, zit. nach Klaus-Peter Schmid.

415 Klaus-Peter Schmid, Alles muss raus.

- Die Stadt Ahrensburg in Schleswig-Holstein kaufte vom Gasversorger E.ON Hanse das örtliche Gasnetz zurück.
- Im nordrhein-westfälischen Bergkamen erfolgte eine Rekommunalisierung der Müllabfuhr mit nachfolgender Gebührensenkung.
- In einer Reihe von Landkreisen – wie Aachen, Rhein-Sieg oder Lüneburg – ist die Teil-Privatisierung der Entsorgung wieder rückgängig gemacht worden, und
- Städte wie Bochum und Hamm investieren in eigene Kraftwerke, um von der Preispolitik der großen Stromkonzerne unabhängig zu werden.

In dem in der Regel mit effizienzsteigernden Maßnahmen verbundenen Rückkauf kommunaler Unternehmen werden mehrere Vorteile gesehen: Gewährleistung einer flächendeckenden und quantitativ guten Versorgung aller städtischen Bürgerinnen und Bürger, Reduzierung der von privater Seite geforderten Gebühren wie auch Erzielung von Gewinnen, da es sich bei rekommunalisierten Unternehmen, vor allem im Abfallbereich, um profitable Einrichtungen handelt. Diese Gewinne können im Sinne der Quersubventionierung zur Finanzierung defizitärer Bereiche – wie Schwimmbäder oder öffentlicher Personennahverkehr – verwandt werden.

Ob die Rekommunalisierung funktionaler Privatisierungen auch andere Bereiche als den Energiesektor erfassen wird, bleibt eine offene Frage. Festzustehen scheint allerdings, dass in vielen Städten angesichts knapper Kassen die Privatisierung kommunaler Einrichtungen auch weiterhin auf der Tagesordnung stehen wird.

## IV Bilanz: Wachsendes Missverhältnis zwischen globalen Herausforderungen und kommunalen Aktivitäten

Der aktuelle Globalisierungsprozess, der mit der Fordismuskrisis in den 1970er-Jahren einsetzte (vgl. Abschnitt I.1.2) und eine tiefgreifende Modernisierung von Finanzmärkten, Wirtschafts- und Unternehmensstrukturen wie auch politisch-administrativen Institutionen zur Folge hatte, wirkt sich – dies ist die zentrale These dieser Studie – mittel- wie unmittelbar auf alle Bereiche kommunalen Handelns aus. Maßgebliche Ziele dieses Prozesses sind die Beseitigung vorhandener nationaler wie internationaler, politisch-administrativer wie tarifärer, rechtlicher wie auch raum-zeitlicher Barrieren und Grenzen zur Erschließung immer neuer Regionen, Märkte und Sektoren für die Verwertungsinteressen des Kapitals.

Inzwischen sind die zentralen Kennzeichen dieses vielfach als Siegeszug des angelsächsischen Kapitalismus beschriebenen und in starkem Maße durch die Prinzipien des Neoliberalismus geprägten Umwälzungsprozesses wie Liberalisierung, Deregulierung und Privatisierung in einer wachsenden Zahl von Staaten sowohl der nördlichen als auch der südlichen Hemisphäre – wenn auch mit nationalspezifischen Modifikationen (*varieties of capitalism*) – zu zentralen Bestandteilen der jeweiligen Politikregime geworden.

### 1. Veränderte Rahmenbedingungen und Wandel städtischer Strukturen

Internationale und nationale Politiken, die durch sie beschleunigten und/oder ermöglichten wirtschaftlichen Umwälzungen und ein verschärfter, immer weitere Räume einbeziehender Wettbewerb haben nicht nur die zentralen Rahmenbedingungen für die Entwicklung deutscher Städte, sondern auch deren Strukturen und Handlungsmöglichkeiten einer sukzessiven und tiefgreifenden Transformation unterworfen. Davon betroffen waren und sind vor allem Wirtschaft und Arbeitsmarkt, infolge vielfältiger struktureller Verknüpfungen aber auch Bevölkerung und soziale Verhältnisse und nicht zuletzt die räumlich-städtebaulichen Strukturen. Die vergleichsweise homogenen sozialen, ökonomischen wie auch raumstrukturellen Verhältnisse der 1970er-Jahre gehören damit zunehmend der Vergangenheit an.

Zu den zentralen Merkmalen der Veränderung zählen (vgl. hierzu die Abschnitte II.1 bis II.6):

- der Wandel von Wirtschafts-, Unternehmens- und Produktionsstrukturen,
- ein zunehmender transnationaler Wettbewerb der Standorte sowie eine steigende Unternehmensmobilität zur Senkung von Produktionskosten,

- eine durch die Anforderungen des Kapitalmarkts bestimmte Veränderung von Unternehmenszielen,
- ein Rückgang lokaler Verbundenheit auf Seiten relevanter Wirtschaftsakteure als Folge veränderter, auf „*mergers and acquisitions*“ beruhender Unternehmensstrukturen und nachlassender Standortbindung,
- einschneidende quantitative wie auch qualitative Veränderungen des Arbeitsmarktes: von steigenden Arbeitslosenzahlen bis zur Ablösung gesicherter „Normal“-Arbeitsplätze durch hybride, in der Regel schlecht entlohnte neue Beschäftigungsverhältnisse,
- ein tiefgreifender, durch rückläufige Bevölkerungszahlen, veränderte Altersschichtung und steigende Internationalisierung der Bevölkerung gekennzeichneter demographischer Wandel,
- eine anhaltende Einkommenspolarisierung mit steigenden Zahlen armer und sozial deprivierter Bevölkerungsgruppen,
- eine Zunahme groß- und kleinräumiger, auch prosperierende Regionen betreffender Disparitäten und nicht zuletzt
- eine Verschärfung innerstädtischer Segregationsprozesse als räumlicher Ausdruck zunehmender ökonomischer und sozialer Polarisierung.

Intensität, Ausmaß und Zeitpunkt dieser Veränderungen fallen in den Städten und Gemeinden je nach Ausgangsbedingungen und Akteurskonstellationen unterschiedlich aus.

## 2. Kommunale Strategien und Maßnahmen

Gleiches gilt auch für das breite Spektrum an Aktivitäten und Maßnahmen, mit denen die Kommunen den neuen Herausforderungen und Veränderungen zu begegnen suchen. Neben strukturellen Merkmalen und Akteurskonstellationen spielen hier als Einflussfaktoren zudem der Grad der Betroffenheit sowie vorhandene Ressourcen und Handlungsspielräume eine maßgebliche Rolle.

Ungeachtet aller Unterschiede lässt sich aber auch hier eine Reihe gemeinsamer Handlungsschwerpunkte identifizieren (vgl. Abschnitt III):

- verstärkte Internationalisierung kommunaler Kontakte und Beziehungen im Sinne der kommunalen Wirtschaftsförderung,
- anhaltende Anpassung an veränderte wirtschaftliche Rahmenbedingungen und sich wandelnde Wirtschaftsstrukturen; Orientierung an Branchen mit hohen Zukunftserwartungen,

- Mitwirkung am Wettbewerb der Standorte über eine Priorisierung angebotsorientierter und der Imageaufwertung dienender Projekte: von der Verbesserung der kommunalen Erreichbarkeit über die Realisierung werbewirksamer Leuchtturmprojekte und Events bis zum Ausbau vielfältiger und aktuell relevanter Standortfaktoren. Diese betreffen die unterschiedlichsten kommunalen Politikbereiche: von der Kultur- und Bildungs- bis zur Familien-, Wohnungs- und Freizeitpolitik,
- Ausübung der kommunalen Versorgungsfunktion innerhalb extern (von Europäischer Union und Bundespolitik) gesetzter Grenzen über eine Vielzahl bedarfsorientierter sozial-, qualifizierungs- und integrationspolitischer Maßnahmen, deren Adressaten häufig die Verlierer des aktuellen Globalisierungsprozesses sind. Die von den Kommunen erbrachten Leistungen unterliegen allerdings deutlichen Schwankungen. In Zeiten kommunaler Haushaltsengpässe sind sie – vor allem wenn sie zu den freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben zählen – als Erste Gegenstand von Sparmaßnahmen,
- eine sukzessive Verbetriebswirtschaftlichung kommunaler Organisation und Verfahrensabläufe im Zuge einer am Vorbild privater Unternehmen orientierten Verwaltungsmodernisierung.

### **3. *Mismatch* – Zunahme ökonomischer, sozialer und räumlicher Spaltungen**

Die Politik macht vieles und ändert vieles, aber letztlich bleibt alles beim Alten. Diese von Oskar Negt auf die Verteilung von gesellschaftlicher Macht und Reichtum gemünzte Aussage trifft *cum grano salis* häufig auch auf die vielfältigen Aktivitäten und ihre Auswirkungen zu, mit denen die Städte auf die durch die Globalisierung und deren Folgen ausgelösten Herausforderungen und Probleme reagieren. Als positive Ergebnisse werden verbucht:

- Die Zahl ausländischer Direktinvestitionen hat deutlich zugenommen, und dies nicht nur in Hamburg (als europäischem China-Standort), Düsseldorf (als Japan-Zentrum) oder Frankfurt/Rhein-Main (als Korea-Region), sondern auch in einer Vielzahl weiterer Städte.
- Die Exporte deutscher Unternehmen verzeichnen einen kontinuierlichen Anstieg. 2007 war Deutschland zum vierten Mal in Folge Exportweltmeister.
- In vielen Städten sind attraktive Standorte für das breite Feld in der Regel gleichfalls exportorientierter Zukunftstechnologien entstanden.
- Wohn-, Bildungs-, Kultur- und Freizeitangebote für hochqualifizierte Beschäftigte in diesen Branchen wurden ausgebaut.

- Viele – vor allem große – Städte haben mit ausgefallenen (städte-)baulichen Projekten Image und Attraktivität verbessert oder sind im Begriff, dies zu tun. „Fast jede Großstadt plant oder realisiert zurzeit ein Milliardenprojekt, das ihr Zentrum fundamental verändert“<sup>1</sup>. Die verschönerten Stadtbilder dienen als Hintergrund sich häufender Events und sind zu Anziehungspunkten für immer mehr Touristen und Besucher geworden.
- Auch in vielen Städten Ostdeutschlands wurden und werden die Zentren erneuert, verschönert und modernisiert. Oft genanntes Beispiel ist die Stadt Görlitz, in der „Laubengänge, Kaufmannshäuser, Speicher und Wohnstraßen, zusammen fast 4 000 Baudenkmäler, saniert und mit immensen Zuschüssen von der Deutschen Stiftung Denkmalschutz in ihren Urzustand versetzt (wurden)“<sup>2</sup>.
- Und in den Fördergebieten des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“ wurden gleichfalls (städte-)bauliche Mängel sukzessive beseitigt, öffentlicher Raum, Wohnumfeld und Quartiersimage um- und neu gestaltet.

Doch der äußere Schein trägt vielfach. Die in den Städten bestehenden sozialen Probleme und Benachteiligungen sind hinter den verschönerten und außenorientierten Fassaden kaum geringer geworden. Die auf Berlin gemünzte Aussage „Die Mitte der Hauptstadt hat sich fein herausgeputzt. Doch die soziale Wirklichkeit sieht anders aus“<sup>3</sup> trifft auch auf viele andere Städte zu. In der Regel haben soziale, ökonomische und räumliche Spaltungstendenzen – wie ein Blick auf einige aktuelle Daten der Statistik zeigt – in den vergangenen Jahren weiter zugenommen:

- Mit Arbeitsplatzabbau verbundene Schließungen oder Verlagerungen von Unternehmensfilialen halten – wie die Politik des Versicherungskonzerns Allianz in Frankfurt gezeigt hat<sup>4</sup> – auch in hochattraktiven, über vielfältige Standortfaktoren verfügenden Städten an.
- Die bis Ende 2005 kontinuierlich steigenden Arbeitslosenzahlen sind zwar nach Angaben der Arbeitslosenstatistik seit Mitte 2006 wieder rückläufig, diese positive Entwicklung verdankt sich allerdings in starkem Maße der Zunahme unsicherer und in der Regel nur schlecht bezahlter Beschäftigungsverhältnisse in Form von Teilzeit-, Mini- oder Ein-Euro-Jobs. Die Zahl der Personen, die weniger als 7,50 Euro pro Stunde verdienen, belief sich Ende 2007 auf 5,5 Millionen<sup>5</sup>. In den meisten Großstädten liegen die Arbeitslosenzahlen abweichend vom allgemeinen Trend weiterhin auf hohem Niveau: so beispielsweise

---

1 *Harald Schumacher und Christopher Schwarz*, Stunde Null, in: *Wirtschaftswoche* 41/2007, S. 109.

2 *Götz Hamann*, „Wie schrumpft man eine Stadt?“, in: *DIE ZEIT* vom 28.10.2004.

3 *Thomas Wüpper*, Berlin hofft auf kleinen Aufschwung, in: *Frankfurter Rundschau* vom 13.9.2006.

4 „Allianz degradiert Frankfurt zur Filiale“, Interview mit der Oberbürgermeisterin der Stadt Frankfurt am Main, Petra Roth, in: *Frankfurter Rundschau* vom 29.6.2006.

5 *Eske Hicken*, Immer mehr Niedriglöhner, in: *Frankfurter Rundschau* vom 8.12.2007.

bei 9,0 Prozent in Hamburg, 9,4 Prozent in Frankfurt am Main und 15,6 Prozent in Berlin<sup>6</sup>.

- Die Zahl der Personen, die von „Hartz IV“-Leistungen abhängig sind, hat im August 2007 mit 7,4 Millionen einen Höchststand erreicht<sup>7</sup>. Davon waren 440 000 Vollzeitbeschäftigte, die infolge niedriger Löhne sogenannte aufstockende Leistungen erhielten. „Es gibt eine Praxis des Missbrauchs“<sup>8</sup>, die darin besteht, dass Arbeitgeber die Möglichkeit ergänzender ALG II-Zahlungen zum Anlass nehmen, Löhne so weit wie möglich nach unten zu drücken.
- Die nationale Armutsquote ist weiter gestiegen – von 10,9 Prozent 1997 auf 12,7 Prozent 2004<sup>9</sup>, und obwohl eine wachsende Zahl von Städten mit dem Logo „Kinderfreundlichkeit“ wirbt, zählen Kinder zu den Hauptbetroffenen von Armut. Nach dem Kinderreport 2007 des Kinderhilfswerks lebt heute jedes sechste Kind unter sieben Jahren von Sozialhilfe; in den 1970er-Jahren war dies jedes 75ste<sup>10</sup>. In Hamburg, der Stadt mit den meisten Millionären in Deutschland, beläuft sich die Zahl der Kinder, die unter der Armutsgrenze leben, auf 52 000<sup>11</sup>. Am höchsten ist die Kinderarmut bei Kindern ausländischer Haushalte. In Nordrhein-Westfalen lebt hier jedes dritte Kind unter 15 Jahren von „Hartz IV“-Leistungen<sup>12</sup>.
- In ostdeutschen Städten ist die Geburtenrate trotz überdurchschnittlicher, öffentlich organisierter Ganztagsbetreuung von Kleinkindern und Kindern auf 1,2 Kinder pro Frau gesunken. Kommen in Sachsen-Anhalt und Brandenburg 547 bzw. 429 Ganztagsplätze in Krippen auf 1 000 Kinder, so sind es in Baden-Württemberg und Bayern nur 13 bzw. 15<sup>13</sup>.
- Die schulische Qualifikation von Kindern mit Migrationshintergrund ist – ungeachtet aller kommunalen Integrationsprojekte – nach wie vor gering und nach Aussagen des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung (WZB) rückläufig: 48 Prozent der türkischsprachigen Jugendlichen besuchen nur die Hauptschule<sup>14</sup>.
- Die Ausbildungschancen für Hauptschüler haben sich infolge einer anhaltenden Angebot-Nachfrage-Diskrepanz weiter verschlechtert. „Selbst für Stellen als angehende Maler, Lackierer oder Monteure (werden) Realschüler (gesucht)

---

6 *Landeshauptstadt Stuttgart, Statistisches Amt, Arbeitsmarkt Großstadtvergleich, Juni 2007.*

7 *Schlechte Zeiten*, in: *Der Tagesspiegel* vom 1.8.2007.

8 *Stephan Articus*, zit. nach Bernd Knebel, *Städtetag warnt vor Missbrauch*, in: *Hannoversche Allgemeine Zeitung* vom 26.7.2007.

9 *Statistisches Bundesamt (Hrsg.)*, *Datenreport 2006*, S. 616.

10 *Annika Joeres*, *Schalker Kinder sind arm dran*, in: *Frankfurter Rundschau* vom 16.11.2007.

11 *Dietrich Lemke*, *Armes, reiches Hamburg*, in: *SPD, Hamburger-Kurs.de*, online April 2007, S. 1.

12 *Ebenda*.

13 *Harry Kunz*, *„Mehr Kinder“ – und die Realität*, in: *Kommune 3/2004*, S. 47.

14 *Barbara Gillmann*, *Schule zementiert Isolation*.

... Jugendliche, für die einmal die praktisch-handwerklichen Tätigkeiten gedacht waren, haben kaum mehr eine Perspektive“<sup>15</sup>.

- In vielen Städten hat sich die räumliche Segregation weiter verfestigt. Signifikantes Beispiel ist die schulische Situation im Ruhrgebiet. Nach dem Kinderreport 2007 des Kinderhilfswerks entscheidet hier oft die Lage des Wohnorts zur Autobahn über die Schullaufbahn. „Die A 40 teilt die ehemaligen Kohlestädte in reiche und arme Viertel“<sup>16</sup>. In Essen gibt es heute südlich des „Wohlstandsäquators“<sup>17</sup> der Autobahn keine einzige Hauptschule mehr, nördlich dieser Grenze ist dafür kaum ein Gymnasium zu finden.
- Großräumige Disparitäten und die Gleichzeitigkeit von Wachstums- und Schrumpfungsprozessen haben weiter zugenommen. Negativ betroffen sind große Teile der ostdeutschen Bundesländer, deren Städte weiterhin durch Prozesse der De-Ökonomisierung und selektiver Abwanderung qualifizierter Bevölkerungsteile gekennzeichnet sind, aber auch Teile des Saarlandes, des Ruhrgebiets sowie von Ost-Hessen und Schleswig-Holstein. In der vorbildlich sanierten ostdeutschen Stadt Görlitz ist die Bevölkerungszahl zwischen 1990 und 2004 um 20 Prozent zurückgegangen. Vergleichbares trifft in den alten Bundesländern auf Städte wie das mit Mitteln des Denkmalschutzes erneuerte nordhessische Eschwege zu.
- Und vor allem in großen Städten bilden sich nicht nur ethnisch, sondern durch Einkommen, Vermögen und/oder unterschiedliche räumliche Orientierungen definierte Parallelgesellschaften heraus. Die durch die gleichen territorialen Bindungen definierte und zusammengehaltene Stadtgesellschaft gehört immer mehr der Vergangenheit an.

Alle diese Beispiele, deren Zahl sich unschwer erweitern ließe, machen deutlich, dass die ökonomische, soziale und räumliche Spaltung von Stadtgesellschaften weiter anhält und dass zwischen kommunalen Problemen einerseits und den Aktivitäten der Städte sowie ihren Einflussmöglichkeiten andererseits eine große Lücke klafft.

#### 4. Maßgebliche Ursachen

Auf die Frage nach den Ursachen dieser ambivalenten Entwicklung werden unterschiedliche Faktoren genannt: von den begrenzten kommunalen Zuständigkeiten und der Einbindung der Städte in ein immer dichter werdendes Netz externer Zwänge und Abhängigkeiten, die zugleich immer größere Räume erfassen, über zunehmende Sparnotwendigkeiten und Haushaltsengpässe bis zu einem verän-

---

15 Eva Kuda, Bildungsexpertin der IG-Metall Frankfurt, zit. nach Peter Hanack, Kaum Chancen für Hauptschüler, in: Frankfurter Rundschau vom 11.10.2007.

16 Annika Joeres.

17 Rainer Danielzyk, zit. nach: Demographie und Kulturlandschaft, in: Bauwelt 44/2007, S. 5.

dernten kommunalen Selbstverständnis und veränderten Prioritätensetzungen sowie nicht zuletzt auch unzureichenden Formen der Problembearbeitung.

#### 4.1 Extern bedingte Restriktionen

Begrenzte kommunale Zuständigkeiten – Abhängigkeit von Bund und Ländern

Städte und Gemeinden sind in starkem Maße von den Entscheidungen und Politiken suprakommunaler Akteure wie Bund und Ländern, seit den 1990er-Jahren immer stärker auch der EU, abhängig. Die Kompetenzen der Kommunen zur Gestaltung der Globalisierung und ihrer Konsequenzen sind damit vielfach begrenzt, ihre Instrumente und Mittel oft unzureichend.

Auch für die beiden zentralen, im Kontext von Armutsreduzierung immer wieder genannten Bereiche – Schaffung von Arbeitsplätzen und Bildung – sind Städte und Gemeinden nur in begrenztem Maße zuständig. Nach dem Kölner Sozialwissenschaftler Jürgen Friedrichs ist „die Schaffung von Arbeitsplätzen ... der Schlüssel zur Lösung aller Zukunftsaufgaben“<sup>18</sup>. Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitiken sind allerdings Sache des Bundes. Das arbeitsmarktpolitische Instrumentarium der Städte ist weitgehend durch diese Politiken bestimmt und wird zu großen Teilen aus Mitteln des Bundes finanziert. Bundespolitische Reformen wie die 2003 erfolgte Einführung der „Hartz IV“-Gesetze waren daher für die kommunale Ebene mit weit reichenden und für viele Betroffene auch nachteiligen arbeitsmarktpolitischen Umstellungen verbunden<sup>19</sup>: so z.B. sprunghafter Anstieg sogenannter Arbeitsgelegenheiten („Ein-Euro-Jobs“) bei einem gleichzeitigen Rückgang tariflich entlohnter ABM-Stellen (vgl. Abschnitt III.4.2) sowie Einkommenseinbußen bei mehr als 50 Prozent aller ALG II-Bezieher<sup>20</sup>.

Auch Bildungspolitik liegt außerhalb des kommunalen Kompetenzrahmens; sie ist Aufgabe der Bundesländer. Diese Zuständigkeit wurde durch die Föderalismusreform weiter gestärkt. Der Aufbau des Schulsystems, die Festlegung von Lehrinhalten und -plänen wie auch die Besoldung von Lehrkräften sind daher Ländersache. Städte und Gemeinden sind für die baulich-räumliche Seite – Grundstücke und Schulgebäude – zuständig. In der aktuellen Diskussion um das dreigliedrige, mit einer „extremen sozialen Selektivität“<sup>21</sup> einhergehende Schulsystem spielen daher die Kommunen – mit Ausnahme der Stadtstaaten – keine Rolle. Sie sind von den Entscheidungen der jeweiligen Landesregierungen abhängig: Während z.B. Rhein-

---

18 Jürgen Friedrichs, zit. nach Hellmut Frangenberg.

19 Nach einer aktuellen Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) hat „die Hartz IV-Reform ... zur Ausbreitung von Armut in Deutschland beigetragen“, zit. nach Markus Sievers, Viel Wasser im Reform-Champagner, in: Frankfurter Rundschau vom 13.12.2007.

20 Ergebnis einer aktuellen Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW), zit. nach Markus Sievers, Viel Wasser im Reform-Champagner, in: Frankfurter Rundschau vom 13.12.2007.

21 Jutta Allmendinger, Präsidentin des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung (WZB), Interview, in: DEMO 9/2007, S. 10.

land-Pfalz und Hamburg eine Abschaffung des Schultyps Hauptschule vorsehen, wird in Hessen und Nordrhein-Westfalen weiter auf diese Schulform gesetzt.

#### Mitteleinbußen als Folge von Bundes- und Landespolitiken

Die mit dem Umbau des wohlfahrtsstaatlich geprägten Nationalstaats in Richtung eines auf Standortsicherung bedachten Wettbewerbsstaats einhergehenden Politiken – von den an Wirtschaftsinteressen orientierten Steuerreformen der Jahre 2001 und 2002 bis zum Rückbau sozialstaatlicher Leistungen –, die Nichteinhaltung des Konnexitätsprinzips und die Praxis vieler Länder, „eigene Haushaltsprobleme durch Kürzungen von Zuweisungen an die Kommunen zu lösen“<sup>22</sup>, bedeuteten für die kommunale Ebene vor allem in den ersten Jahren des neuen Jahrtausends hohe Einnahmeausfälle und rigide Sparerfordernisse – und dies in einer Zeit, in der infolge der Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt der Bedarf an sozialen Hilfe- und Unterstützungsleistungen kontinuierlich anstieg.

Ergebnisse der staatlichen „Politik des In-die-Krise-hinein-Konsolidierens“<sup>22</sup> waren in vielen Städten die Auflage immer neuer Haushaltskonsolidierungsprogramme, ein signifikanter Rückgang bei Investitionen im Infrastrukturbereich sowie Mittel- und Stellenkürzungen bei freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben wie Kultur, Sport und Soziales. Den allgemeinen Wettbewerbs- und Standortpolitiken entsprechend waren von diesen Sparmaßnahmen vor allem dezentrale – und damit wettbewerbsirrelevante – Einrichtungen und Leistungen auf Stadtteilebene betroffen. Gleichzeitig sahen sich Sozialverbände und soziale Initiativen aufgrund staatlicher Mittelkürzungen zu einschneidenden Reduzierungen ihrer Angebote in Bereichen wie Erziehungsberatung, Obdachlosenprojekte oder Frauenhäuser gezwungen<sup>23</sup>.

#### Kompetenzverluste als Folge der Europäischen Union und ihrer Politiken

Die Integrationsfunktion der Städte, d.h. „ihre Fähigkeit zur Daseinsvorsorge und zum sozialen Ausgleich“<sup>24</sup>, wird nicht allein durch veränderte finanz- und sozialpolitische Weichenstellungen von Bund und Ländern beeinträchtigt, sondern in zunehmendem Maße auch durch die Europäische Union und ihre Politiken infrage gestellt. Die verfassungsrechtlich garantierte Daseinsvorsorge – nach EU-Terminologie „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“ – ist von dieser Seite

---

22 *Hanns Karrenberg und Engelbert Münstermann*, Trotz Gewerbesteuerwachstum Kassenkredite auf Rekordniveau, in: *der städtetag* 5/2006, S. 15.

22 Interview mit dem Vorsitzenden der Vereinten Dienstleistungsgesellschaft ver.di, Frank Bsirske, am 3.5.2006 in Berlin.

23 *Matthias Bartsch*, Im sozialen Netz klaffen große Lücken, in: *Frankfurter Rundschau* vom 4.3.2004.

24 *Norbert Wohlfahrt und Werner Zühlke*, Ende der kommunalen Selbstverwaltung, Hamburg 2005, S. 13.

einem verstärkten, mit der Gefahr verschlechterter Leistungs- und Lohnniveaus einhergehenden Privatisierungsdruck ausgesetzt (vgl. Abschnitt 1.2.2). Deutlich wurde diese Entwicklung zunächst beim öffentlichen Personennahverkehr und kommunalen Versorgungsunternehmen. Inzwischen stehen auch Krankenhäuser sowie Bildungs- und Kultureinrichtungen zur Privatisierung an. Spürbare Auswirkungen für kommunale Unternehmen und ihre Beschäftigten haben auch die europaweite Ausschreibungen vorsehenden Regelungen des Vergaberechts.

Der Wegfall von Transferkosten, Zöllen und Grenzkontrollen im europäischen Wirtschaftsraum, der von Unternehmerseite in der Regel positiv bewertet wird, kann für Beschäftigte zum Nachteil werden, wenn das Ergebnis Gegeneinander-ausspielen von Standorten und Lohndumping heißt.

Weitgehende Einflusslosigkeit gegenüber zunehmend internationaler agierenden Akteuren der Privatwirtschaft

Internationale und nationale Politiken zur Liberalisierung und Deregulierung und eine Vielzahl technologischer Innovationen haben auf Seiten der Wirtschaft und ihrer Unternehmen einen weit reichenden, sich zunehmend beschleunigenden Umwälzungsprozess ausgelöst: mit Verlagerungen, Fusionen, veränderten und transnationaler werdenden Eigentümerstrukturen, Outsourcing, Betriebsschließungen wie auch Insolvenzen.

Damit verbundene Konsequenzen für die kommunale Ebene sind: unkalkulierbare, häufig mit Arbeitsplatzabbau verbundene Veränderungen des Arbeitsmarktes, wettbewerbsbegründete Lohnsenkungen, ein Rückgang an lokaler Verbundenheit (*local commitment*) und lokalem Sponsoring, ein Verlust tradierter „Diskurskulturen“ und nicht zuletzt eine wachsende räumliche Distanz zwischen kommunalen Entscheidern und relevanten Wirtschaftsakteuren. Je größer die Unternehmen, desto geringer sind die kommunalen Gestaltungsmöglichkeiten. Städte werden zunehmend auf bloße Standorte reduziert, die man bei Bedarf auch wieder aufgeben kann. „Wir sind von unternehmerischen Entscheidungen umfungen, die wir nicht beeinflussen können. Da haben Sie als Stadt keine Chance“<sup>25</sup>. Die wirtschaftliche Entwicklung gleicht zunehmend der des Aktienmarktes, und wie dort geht es auch für Städte und Gemeinden darum, potenzielle Chancen zu ergreifen.

Verändert haben sich auch die Politiken großer Konzerne und deren Orientierung. Adressaten sind verstärkt der internationale Raum und dessen Akteure und zunehmend weniger die städtische Bewohnerschaft. Vorrangiges Ziel ist die Positionierung im globalen Wettbewerb und weniger die Befriedigung lokaler oder auch nationaler Bedarfe.

---

25 Interview mit dem Oberbürgermeister der Stadt Düsseldorf, Joachim Erwin; gleich lautend auch: Interview mit dem früheren Kämmerer der Stadt Frankfurt am Main, Horst Hemzal.

## 4.2 Defizite kommunaler Handlungsansätze

Ebenso wie ihre Rahmenbedingungen und Einflussfaktoren waren und sind auch die Kommunen, ihre Organisation und ihre Verfahrensansätze einer Reihe weitreichender Veränderungen unterworfen. Der die deutschen Städte und Gemeinden ab den frühen 1990er-Jahren erfassende und auf dem *New-Public-Management*-Ansatz basierende globale Trend der Neustrukturierung des öffentlichen Sektors bedeutete nicht nur eine Modernisierung kommunaler Verwaltungen, sondern auch eine Veränderung ihres Selbstverständnisses. Mit der Einführung privatwirtschaftlich geprägter Organisationsstrukturen und Managementprinzipien verstanden sich Städte zunehmend als „Unternehmen“ oder „Konzerne“, deren Verfahrensabläufe es zu reorganisieren galt und deren Produkte optimiert werden sollten: für Adressaten, die von Bürgern und Nachfragern nach kommunalen Leistungen zu „Kunden“ umdefiniert worden waren. Dieser an Kriterien wie Effektivität und Rentabilität orientierte Prozess der administrativen Verbetriebswirtschaftlichung ging vielfach mit unterschiedlichen Formen der Voll- oder Teilprivatisierung bisher öffentlich erbrachter Leistungen und damit einer Reduzierung kommunaler Handlungsspielräume und Einflussmöglichkeiten einher. Dem veränderten Selbstverständnis und der allgemeinen „Standort“-Orientierung entsprechend wurden auch die kommunalen Aktivitäten zum Gegenstand veränderter Prioritätensetzungen: Vorrang erhielten nun Maßnahmen zur wettbewerbsorientierten Aufwertung der Städte als Wirtschaftsstandorte.

Die aktuelle Problemhäufung in vielen Städten ist damit nicht allein Ergebnis extern verursachter Restriktionen – wie reduzierter Kompetenz- und Handlungsrahmen, unzureichender Finanzausstattung oder zunehmender wirtschaftspolitischer Einflusslosigkeit infolge der „Diffusion von Unternehmen im globalen Raum“<sup>26</sup> –, sie geht zum Teil auch auf die veränderte Orientierung vieler Kommunen, ihrer Politiken, Aktivitäten und ihres Selbstverständnisses zurück:

- So werden beispielsweise übergreifende Herausforderungen und Probleme und deren Intensität „in den Städten vielfach nicht richtig zur Kenntnis genommen“<sup>27</sup>. „Viele Vertretungskörperschaften beschäftigen sich zuwenig mit Grundsatzfragen“<sup>28</sup>. Vorrang genießen „selektive Unaufmerksamkeit“<sup>29</sup> (man will es nicht so genau wissen) sowie Formen der Problemvereinfachung und Problemfragmentierung, die eine Möglichkeit „zumindest vorübergehender Problembewältigung“ bieten, gleichzeitig aber dazu führen, dass „der gesellschaftspolitische Hintergrund städtischer Krisenphänomene im Dunkeln (bleibt)“<sup>30</sup>.

---

26 Interview mit Prof. Elmar Altvater.

27 Interview mit Prof. Oskar Negt.

28 Interview mit dem früheren Oberbürgermeister der Stadt Hannover, Herbert Schmalstieg.

29 *Wilhelm Heitmeyer*, Die gespaltene Gesellschaft, in: DIE ZEIT vom 2.12.2004.

30 *Walter Siebel*, Krisenphänomene der Stadtentwicklung, in: „Konservatismus in der Strukturkrise“, Zeitung zum Uni-Kongress vom 29.5.–2.6.1984, Frankfurt am Main, S. 14.

- Anders als in den 1970er- und 1980er-Jahren ist kommunales Handeln durch zunehmende Analyseabstinentz gekennzeichnet. Unter weitgehender Vernachlässigung exakter Problem- und Potenzialanalysen wird dabei häufig auf *Best-Practice-Aktivitäten* und Entwicklungsstrategien anderer – vielfach auch im Ausland gelegener – Städte gesetzt.
- Die von Oskar Negt geforderte „Ökonomie des gesamten Hauses“ haben Städte oft nur unzureichend im Blick. Kommunale Entwicklungsplanung, die ressortübergreifend räumliche und fachplanerische Aspekte unter gleichzeitiger Abstimmung mit kommunaler Finanz- und Investitionsplanung in ein konsistentes Gesamtprogramm integriert, stößt in Zeiten von Neuem Steuerungsmodell und dezentraler Ressourcenverantwortung schnell an Grenzen. Vorrang haben die Strategie des Inkrementalismus und ein unkoordiniertes Nebeneinander bisweilen auch widersprüchlicher Aktivitäten und Maßnahmen verschiedener Ressorts und ihrer Dienststellen.
- Eine Renaissance verzeichnet der aus den Frühzeiten der Stadtentwicklungsplanung bekannte Empirismus mit einem Relevanzgewinn statistischer Erhebungen und einer Verfeinerung der dafür erforderlichen Untersuchungs- und Prognosemethoden. Damit verbunden ist die Hoffnung, die sich allerdings bereits in den 1970er-Jahren als irrig erwies, dass die akribische Erhebung und Aggregation von Daten zwangsläufig zu besseren Lösungen für vorhandene Probleme führt. Die bereits in den 1970er-Jahren für benachteiligte Quartiere großer amerikanischer Städte formulierte Aussage des U.S.-Stadtsoziologen Chester Hartman „Wir brauchen keine detaillierten Untersuchungen. Was wir brauchen, sind bessere Politiken“ hat nichts von ihrer Aktualität verloren.
- Dem Motto „Stärken stärken“ und dem veränderten Selbstverständnis der Städte entsprechend ist Stadtpolitik vorrangig auf „areas of opportunity“ und weniger auf „areas of need“<sup>31</sup> ausgerichtet. Diese Politik geht mit der Gefahr einher, bestehende siedlungsstrukturelle und soziale Benachteiligungen weiter zu verstärken. So trägt die räumliche Konzentration attraktiver Leuchtturmprojekte auf nur wenige, zentral gelegene Quartiere dazu bei, städtische Disparitäten zu intensivieren. Gleichzeitig bedeutet die Realisierung kostenträchtiger und in der Regel mit hohen Folgekosten verbundener Großprojekte in Zeiten knapper kommunaler Haushalte zwangsläufig auch, dass Leistungen und Einrichtungen für weniger attraktive Stadtteile und deren Bewohnerschaft gekürzt oder ganz gestrichen werden. „Im Schatten der Leuchttürme wächst die Armut“<sup>32</sup>.

---

31 Hartmut Häußermann, Nicht pendeln, nicht malochen, nur noch pennen, in: DIE ZEIT vom 10.11.2005.

32 Claudius Lieven, Sprecher der GAL-Bürgerschaftsfraktion, Die soziale Spaltung nimmt zu, Pressemitteilung vom 26.9.2006.

- Ein aktuelles Gegenbeispiel ist die Entscheidung des Bremer Senats, das Schaugewächshaus „Botanica“ zugunsten kostenloser Mittagessen für bedürftige Kinder in Kindertagesstätten aufzugeben<sup>33</sup>.
- Veränderungen erfahren auch die Adressaten städtischer Politiken. Im Kontext vorrangiger Wettbewerbsorientierung handelt es sich bei diesen in zunehmendem Maße um die Gewinner der Globalisierung: einkommensstarke Schichten, Hochqualifizierte, neuerdings – in Anlehnung an angloamerikanische Vorbilder – die Angehörigen der *Creative Class*. Leidtragende dieser Entwicklung sind die städtischen Durchschnittsbewohner, insbesondere aber Angehörige benachteiligter Gruppen.
- Kommunale Aktivitäten für benachteiligte Quartiere weisen oft – dies belegen auch die Erfahrungen des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“ – eine Reihe der Programmrealisierung abträglicher Defizite auf: eine unzureichende Bündelung von Mitteln und Instrumenten, zu kurze Laufzeiten von Verträgen für zentrale Projektakteure sowie mangelnde Einbindung von Quartiersaktivitäten in gesamtstädtische Entwicklungskonzepte.
- Beteiligungs-, Bildungs- und Qualifizierungsangebote für benachteiligte Bevölkerungsgruppen vernachlässigen oft deren spezifische soziale, ökonomische und ethnische Bedingungen und erreichen daher nur unzureichend ihre Adressaten. Viele dieser Programme weisen zudem zu kurze Laufzeiten auf und beschränken sich infolge geringer Mittelausstattung auf nur wenige „Modell-“ und Vorzeigeprojekte. Sie bleiben damit nur „kurzfristig angelegte Strohfeuer“<sup>34</sup> für einen begrenzten Personenkreis.

Die skizzierten Restriktionen und Abhängigkeiten kommunalen Handelns werfen ebenso wie häufig unzureichende kommunale Lösungsstrategien die Frage nach Schritten und Maßnahmen auf, die zur Behebung aktueller Probleme und Benachteiligungen erforderlich sind. Bloße Programmmodifikationen sowie Ansätze zur Verbesserung der Wirksamkeit bisheriger Strategien werden vielfach als unzureichend erachtet. Welche Maßnahmen sind folglich zur Ergänzung und Korrektur bisheriger Ansätze erforderlich? Welcher Erweiterung kommunaler Kompetenzen und Mittel bedarf es? Sind ein verändertes Selbstverständnis und eine andere Orientierung von Städten und Gemeinden vonnöten? Welche Akteure welcher Ebenen müssten infolge begrenzter kommunaler Handlungsspielräume einbezogen werden? Welche politisch-strategischen Veränderungen sind auch hier erforderlich?

---

33 *Eckhard Stengel*, Kita-Essen statt Schaugewächshaus, in: Frankfurter Rundschau vom 6.10.2007.

34 *Rainer Heubeck*, Strohfeuer lodern zu kurz, Abschlusskongress der Schader-Stiftung zum Projekt „Zuwanderer in der Stadt“, in: DEMO 10/2006, S. 21.

## V. Abschließende Forderungen und Empfehlungen

Städte und Gemeinden werden im Kontext von Globalisierung und Europäisierung oft als Motoren und Triebkräfte der Entwicklung bezeichnet, ihre Möglichkeiten zur Gestaltung der damit verbundenen Herausforderungen sind allerdings – wie im vorangegangenen Abschnitt deutlich wurde – nur begrenzt, ihre Strategien oft unzureichend. Zur Verbesserung dieser Situation wird eine Vielzahl von Forderungen erhoben: von verschiedenen Ebenen wie auch von verschiedenen Akteuren (von Parteien und organisierten Interessen, aus Wirtschaft und Wissenschaft).

Beim Forderungskatalog dieses Abschnitts handelt es sich um ein nicht immer widerspruchsfreies Mosaik von Strategien und Maßnahmen, deren Grundlage die Expertengespräche dieses Projekts<sup>1</sup>, die von den Gesprächspartnern zur Verfügung gestellten Unterlagen, Beiträge aus aktuellen politischen Debatten sowie die analytischen Ergebnisse dieser Arbeit sind. Ein konsistentes und stimmiges Konzept zur Gestaltung der Globalisierung auf kommunaler Ebene ist damit allerdings nicht zu erwarten. Angesichts der Vielzahl der in der vorliegenden Arbeit angesprochenen Entwicklungen und Probleme und ihrer komplexen Ursachen war dies auch nicht beabsichtigt.

Besondere Kennzeichen der im Folgenden skizzierten Maßnahmen und Schritte sind

- ihre multisektorale Ausrichtung: Der tiefgreifenden, mit dem aktuellen Globalisierungsprozess einhergehenden Transformation der Städte und ihrer Strukturen lässt sich nicht allein mit städtebaulich-räumlichen Maßnahmen begegnen. Erforderlich sind vielmehr zielgerichtete, alle Strukturbereiche erfassende Aktivitäten;
- der in vielen Fällen mit ihnen verbundene Paradigmenwechsel: Für den Abbau des Missverhältnisses zwischen globalisierungsbedingten Entwicklungen und kommunalen Problemlösungsansätzen (vgl. Abschnitt IV) werden bloße Symptomkorrekturen und Programmmodifikationen vielfach als unzureichend erachtet. Gefordert wird daher ein tiefgreifender, für alle Politik- und Entscheidungsebenen geltender Richtungswechsel: von der vorrangigen Angebots- und Wettbewerbsorientierung zu einer verstärkten Ausrichtung an den konkreten Bedürfnen und sozialen Belangen aller städtischen Bewohnerinnen und Bewohner;
- der breite Kreis ihrer Adressaten: Als Teil eines komplexen Mehrebenensystems sind Kommunen in eine Vielzahl von Abhängigkeiten eingebunden. Ihre Handlungsspielräume sind zunehmend weniger durch kommunale Autonomie

---

<sup>1</sup> Anders als in den vorangegangenen Abschnitten werden die Urheber der folgenden Forderungen, sofern es sich um Gesprächspartner handelt, nicht in Fußnoten, sondern nur kurz innerhalb des Textes genannt (ausführlichere Angaben finden sich im Anhang).

und Selbstverwaltung bestimmt; dafür spielen die Vorgaben und Entscheidungen anderer – suprakommunaler, aber auch privater – Akteure eine wachsende Rolle (vgl. Abschnitt IV). Nachhaltige strategische Veränderungen auf kommunaler Ebene bedürfen daher auch eines Paradigmenwechsels sowie veränderter Politiken und Handlungsansätze auf Seiten dieser Akteure: von Bund, Ländern und Europäischer Union als zentralen rahmensetzenden Einflussgrößen bis zu den Institutionen und Organisationen der globalen Ebene wie auch den Vertreterinnen und Vertretern der Privatwirtschaft;

- ihre Selektivität: Maßgebliche Auswahlkriterien waren nicht Neutralität und Ausgewogenheit. Einbezogen wurden vor allem Handlungsstrategien, die alternativ zum aktuellen Mainstream stehen und als gemeinsame Ziele eine aktive Gestaltung globalisierungsbedingter Herausforderungen und eine Reduzierung der anhaltenden, mittel- wie unmittelbar auf diesen Prozess zurückgehenden Probleme deutscher Städte und Gemeinden verfolgen.

Ungeachtet aller externen Abhängigkeiten und Restriktionen ist allerdings auch weiterhin vor allem die städtische Ebene gefordert, wenn es um Antworten auf aktuelle Herausforderungen und eine Reduzierung kommunaler Probleme geht. Städte sollten daher

- die ihnen (noch) zur Verfügung stehenden Interventions- und Handlungsspielräume ausschöpfen und davon absehen, diese mit der Privatisierung kommunaler Aufgaben und Leistungen weiter auszuhöhlen;
- versuchen, über ihre Spitzenverbände wie auch kommunale Netzwerke und Allianzen Einfluss auf die kommunalrelevanten Politiken anderer Ebenen zu nehmen und eine Erweiterung ihrer Kompetenzen, Instrumente und Mittel zu erzielen. Städte können nur dann gestaltend tätig werden, wenn ihnen dazu auch die Möglichkeiten eröffnet werden;
- eine Vorreiterrolle in Bezug auf den geforderten Paradigmenwechsel einnehmen: in Richtung einer stärkeren Beachtung ihrer Integrations- und Versorgungsfunktion – insbesondere für die Verlierer der Globalisierung. Vor allem kommunale Vertreterinnen und Vertreter sehen in der ökonomischen und sozialen Polarisierung der Gesellschaft eines der größten Probleme der kommenden Jahre. Der daraus zu erwartende erhebliche soziale Sprengstoff ist für Städte und Gemeinden auch unter Wettbewerbsgesichtspunkten von Nachteil.

## 1. Die kommunale Ebene

Kommunale Handlungsspielräume sind trotz einer Vielzahl gemeinsamer externer Restriktionen nicht gleich, sie weisen vielmehr deutliche Unterschiede auf und stehen oft in einem umgekehrten Verhältnis zur Zahl anfallender Probleme. So verfügen wohlhabende Städte in prosperierenden Ballungsräumen über deutlich größere Spielräume als Kommunen in peripheren Lagen mit Strukturproblemen

und Haushaltsdefiziten. Die Bereiche, in denen Städte zur Entschärfung aktueller wie auch künftiger Probleme tätig werden sollten, sind allerdings in der Regel die Gleichen.

## 1.1 Selbstverständnis und Handlungsspielräume

### Verändertes kommunales Selbstverständnis

Dem Auftrag des Grundgesetzes entsprechend sollten sich Städte als politisch legitimierte Institutionen zur Steuerung und Koordination der lokalen Angelegenheiten verstehen (Maly, Peiner, Schmalstieg) und – dies wird vor allem von Stadtspitzen betont – eine rahmensetzende Rolle einnehmen (Hemzal). „Der Markt alleine richtet’s nicht“ (von Witzleben, Peiner). Kommunen sollten sich daher nicht als bloße Marktteilnehmer (Städte als Unternehmen) und Kooperationspartner oder als Moderatoren kommunaler Entwicklungsprozesse begreifen. Erforderlich ist auch eine Abkehr vom Selbstverständnis autonom handelnder Akteure. Um den Herausforderungen des aktuellen Globalisierungsprozesses angemessen begegnen zu können, sind verstärkt gemeinsame Aktionen nötig: mit Hilfe übergreifender Städtenetzwerke.

Die in den 1990-Jahren verstärkt eingeleitete Verbetriebswirtschaftlichung der Städte sollte einer breiteren, an der „Ökonomie des gesamten Hauses“ (Negt) orientierten Sichtweise Platz machen. Der von vielen Kommunen adaptierte Unternehmensbegriff der Privatwirtschaft trifft auf Städte nur bedingt zu. Als politisch bestimmtes Gemeinwesen ist eine Stadt ein „Unternehmen sui generis“ (Münstermann), das einen alle städtischen Bürgerinnen und Bürger betreffenden Versorgungsauftrag hat (Altvater) und dessen Leistungen mit einer Sozialverpflichtung einhergehen (Münstermann).

### Veränderung der Schwerpunktsetzungen kommunaler Politik

Städte sind nicht allein Wirtschaftsstandorte (Ude). Eine vorwiegend außen- und wettbewerbsorientierte Politik kommt vor allem einzelnen Stadtquartieren und bestimmten Bevölkerungssegmenten zugute. Gleiches gilt für einen zentren- und wachstumskernorientierten „Stärken stärken“-Ansatz. Der mit diesen Wirtschaftsförderungs- und Stadtentwicklungspolitiken assoziierte *Trickle-down*-Effekt stellt sich in aller Regel nicht ein<sup>2</sup>. Befördert wird vielmehr eine weitere räumliche Fragmentierung (Häußermann). Zur Erreichung des Ziels der langfristig wirtschaftlich attraktiven Stadt ist eine Priorisierung von Markt und Wettbewerb letzten Endes kontraproduktiv.

---

2 Noreena Hertz, *The Silent Take over, Global Capitalism and the Death of Democracy*, London 2001, S. 271.

Zum Abbau ökonomischer Polarisierung und sozialer Segregation sollte sich kommunale Entwicklungspolitik daher verstärkt und mit einem vergleichbaren Mitteleinsatz wie für wettbewerbsorientierte Großprojekte und Events auf vernachlässigte Quartiere sowie ökonomisch und sozial deprivierte Bewohnerinnen und Bewohner konzentrieren und verhindern, dass „im Schatten der Leuchttürme ... die Armut (weiter) wächst“<sup>3</sup>.

### **Sicherung kommunaler Handlungs- und Entscheidungsspielräume**

Um ihrem Versorgungsauftrag gerecht zu werden und zur Steuerung und Beeinflussung sozialer wie auch räumlicher Entwicklungsprozesse sollten Städte ein breites Angebot an infrastrukturellen Leistungen und Einrichtungen vorhalten (Maly). Die in der jüngeren Vergangenheit verstärkt betriebene und in der Regel durch kommunale Haushaltsprobleme oder die marktliberalen Vorgaben der Europäischen Kommission verursachte Privatisierung öffentlicher Aufgaben kommt vielfach einem „Verlust an Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten“<sup>4</sup> öffentlicher zugunsten privater Akteure gleich.

Vielfach sind Privatisierungsmaßnahmen auch – wie die Erfahrungen der kommunalen Praxis zeigen – mit einer Reihe finanzieller Nachteile verknüpft. Vor der (Teil-)Privatisierung kommunaler Aufgaben und Einrichtungen sollten daher stets mehrere Kriterien geprüft werden (Altvater): von ihrer Relevanz im Kontext heutiger und künftiger Steuerungs- und Versorgungsnotwendigkeiten über ihre Rolle im Sinne der Quersubventionierung bis zu den Konsequenzen ihrer Privatisierung für heutige und spätere Nutzer (d.h. Qualität und Preisgestaltung).

Um zu vermeiden, dass Städte nur Zuschussbereiche behalten (Becker, Schmalstieg), sollte effizientem eigenem Management Vorrang vor Veräußerung eingeräumt werden. Der Verkauf von kommunalem Grund und Boden sollte durch Erbpachtverträge ersetzt werden (Vogel). Kritisch geprüft werden sollten überdies privates Sponsoring und Stiftungsaktivitäten. Auch diese sind oft nur schwer kontrollier- und steuerbar und in der Regel mit einer Einflussnahme demokratisch nicht legitimierter privater Akteure verbunden (Münstermann).

### **Finanzielle Handlungsfähigkeit**

Als Folge des bestehenden Steuer- und Finanzwesens sind deutsche Städte und Gemeinden in starkem Maße von den einschlägigen Politiken der Bund-/Länder-Ebene abhängig. Globalisierungs- und wettbewerbsbestimmte Politiken des Bun-

---

3 *Claudius Lieven, Sprecher der GAL-Fraktion in der Bürgerschaft der Hansestadt Hamburg*, in: Die soziale Spaltung nimmt zu, Pressemitteilung der GAL-Bürgerschaftsfraktion vom 26.9.2006.

4 *Folkert Kiepe, Die Europäische Stadt – Auslaufmodell oder Kulturgut und Kernelement der Europäischen Union*, Manuskript, Köln, 7.5.2007, S. 2.

des zur Senkung von Unternehmenssteuern bedeuten für Kommunen in der Regel spürbare Einnahmeverluste und „eine strukturelle finanzielle Schieflage“<sup>5</sup>, die durch „Leistungsverpflichtungen ohne Gestaltungsmöglichkeiten“<sup>6</sup> zusätzlich verschärft wird. Einnahmeverluste sollte allerdings weniger mit drastischen Sparmaßnahmen, sondern mit einem Kampf um zusätzliche Einnahmen (Münstermann) und die dafür erforderlichen verfassungsrechtlichen Korrekturen<sup>7</sup> begegnet werden (siehe Abschnitt V. 2.1).

Bei ihren Aktivitäten zur Verbesserung ihrer Finanzsituation sollten Kommunen überdies zwischen kurzfristiger Liquidität und langfristiger Rentabilität unterscheiden. Finanzkalkulationen sollten nicht allein unmittelbar spürbare Vorteile berücksichtigen, die aus Sparmaßnahmen bei freiwilligen Leistungen, Personalabbau oder der Veräußerung kommunalen Vermögens resultieren, sondern auch den potenziellen negativen Folgen dieser Aktivitäten – wie Anstieg sozialer Probleme, Leistungseinbußen und Verlust kommunaler Steuerungsmöglichkeiten – Rechnung tragen.

## 1.2 Zentrale kommunale Herausforderungen betreffende Fachpolitiken<sup>8</sup>

### Kommunale Arbeitsmarktpolitik

Ein Perspektivenwechsel ist auch bei den Arbeitsmarktpolitiken erforderlich. Die Leistungen der Agenturen für Arbeit sollten „aus dem Ruch der Wohlfahrt herauskommen“ (Maly). Zur Verbesserung der Arbeitsmarktsituation vor allem Langzeitarbeitsloser wird verschiedentlich die erneute Installierung eines zweiten Arbeitsmarktes gefordert (Altvater, Hemzal, Maly, Wieczorek). „Die Einrichtung eines geregelten zweiten Arbeitsmarktes wäre eine gesellschaftliche Integrationsleistung“ (Maly). Für die Finanzierung derartiger, den Übergang in den ersten Arbeitsmarkt ermöglichender Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sollten den Kommunen entsprechende Mittel von Seiten des Bundes zur Verfügung gestellt werden (Altvater, Hemzal).

Statt kurzfristiger, „Armutskarrieren“ begünstigender Ein-Euro-Jobs sollten – wie beispielsweise in Berlin geplant – langfristige und sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze durch eine kombinierte Finanzierung aus EU-Mitteln und Landeszuschüssen eingerichtet werden.

---

5 Ebenda.

6 *Deutscher Städtetag*, Leitbild für die Stadt der Zukunft, Köln und Berlin 2003, S. 29.

7 *Stephan Articus*, „Die kommunale Selbstverwaltung verkommt mehr und mehr zu einer Leerformel“, Interview in: *Das Parlament* 1-2/2005, S. 5.

8 Um angemessen auf die Anforderungen des aktuellen Globalisierungsprozesses reagieren zu können, bedarf es nicht allein eines veränderten kommunalen Selbstverständnisses und erweiterter Handlungsspielräume, erforderlich ist auch eine Neuorientierung kommunaler Ressortpolitiken.

Beschäftigungspotenziale werden insbesondere in Bereichen wie Gesundheitsversorgung, Bildung, Kinder- und Altenbetreuung, Pflegediensten oder ÖPNV gesehen (Bsirske, Schlecht).

Im Sinne eines dauerhaften Erfolgs sollten bei bestimmten Zielgruppen arbeitspolitische Maßnahmen mit sozialen Unterstützungsleistungen verknüpft werden<sup>9</sup>.

### **Kommunale Kinder-, Jugend- und Sozialpolitik**

Diese Politik- und Aufgabenfelder sollten von den Städten angesichts immer deutlicher werdender gesellschaftlicher Spaltungstendenzen sehr ernst genommen werden (Maly). „Wer, wenn nicht die Städte, soll sich um Personen mit unzureichenden Chancen kümmern?“ (Articus).

Soziale Probleme sollten nicht individualisiert, sondern stets in ihrer Vielschichtigkeit und Komplexität erfasst werden. Ziel kommunaler Maßnahmen sollte daher nicht eine kurzfristige „Defizit-Behandlung“, sondern die langfristige gesellschaftliche Integration der Betroffenen sein. Erforderlich ist dafür eine deutliche, auf Unterstützung des Bundes angewiesene Erhöhung der Mittel für Kinder-, Jugend- und Sozialpolitik. Der Satz von Oskar Negt, „Wenn man heute bei der Bildung spart, wird man in zehn Jahren mehr Mittel für Gefängnisse und Polizei benötigen“, gilt auch für Kinder- und Jugendarbeit.

Eine tiefgreifende soziale Spaltung und zunehmende Formen armutsbedingter Desintegration sind auch unter Wettbewerbsgesichtspunkten kontraproduktiv. „Armut kann auch das Image von Städten gefährden“ (Butterwegge).

Infolge komplexer Problemstrukturen greift der Ausbau allein sektoraler Leistungen – wie verbesserte Kinderbetreuung oder Jugendhilfe – in der Regel zu kurz. Erforderlich sind eine Kombination unterschiedlicher Angebote und eine Kooperation von Leistungsträgern wie Jugendhilfe, Familienberatung und Schule. „Letztlich geht es um das volle Programm dessen, was früher Gemeinwesenarbeit hieß“ (Maly).

Für Motivation, Integration und Bildung sozial benachteiligter Individuen und/oder Gruppen ist qualifiziertes Personal erforderlich. Vorbildfunktion könnten hier die Ansätze und Strategien anderer, vor allem skandinavischer EU-Staaten haben.

### **Kommunale Migrationspolitik**

Internationale Migration ist nicht nur ein fester Bestandteil der Globalisierung, infolge des demographischen Wandels ist sie für deutsche Städte und Gemeinden

---

<sup>9</sup> *Deutscher Städtetag*, Mitteilungen 3/07, S. 5.

längerfristig auch eine wirtschafts- und arbeitsmarktpolitische Notwendigkeit. Kommunale Migrationspolitik, die gleichfalls der Unterstützung des Bundes bedarf, sollte daher langfristig angelegt sein und sich nicht auf zeitlich eng begrenzte sowie sektoral fragmentierte Aktivitäten beschränken. Sie sollte auch stärker als bisher nach ihren Adressaten fragen. Dann würde deutlich, dass diese nicht nur in der aufzunehmenden, sondern auch in der aufnehmenden Gesellschaft zu finden sind<sup>10</sup>.

Auf Seiten der Zuwanderer sind Adressaten vor allem jene Schichten, die in besonderem Maße von wirtschaftlichen Umbrüchen, Arbeitslosigkeit und Armut betroffen sind und auf diese Situation häufig mit Rückzug in abgeschottete Welten reagieren. Einkommensstarke Migrantinnen und Migranten sind hingegen in der Regel ungeachtet aller ethnischen und kulturellen Besonderheiten nicht nur ökonomisch, sondern auch sozial integriert. Migrationspolitik sollte sich daher nicht nur als Politik ethnischer, kultureller oder sprachlicher, sondern vor allem als Politik der ökonomischen Integration verstehen. Im Vordergrund sollten auch hier die für benachteiligte deutsche Bewohnergruppen erforderlichen Konzepte und Maßnahmen der Kinder-, Jugend-, Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik stehen. Einen Schwerpunkt sollten ausländische Jugendliche bilden. Hier „ist die Perspektivlosigkeit wesentlich größer als bei Deutschen gleichen Alters“ (Becker).

Auf deutscher Seite muss Migrationspolitik einen Einstellungswandel und einen Abbau vorhandener Ressentiments und Widerstände zum Ziel haben. Migrantinnen und Migranten werden hier zunehmend als Bedrohung und Konkurrenz<sup>11</sup> empfunden; häufig werden sie auch zu Sündenböcken für ökonomische oder soziale Missstände erklärt. Die ökonomisch nachteilige Situation von Ausländerinnen und Ausländern ist auch Resultat der unterschiedlichsten Formen sozialer Selektion und Diskriminierung im Bildungs- und Ausbildungswesen wie auch auf dem Arbeitsmarkt. In Deutschland ist es seltener „die Hautfarbe, die diskriminiert, sondern die andere ethnische Herkunft“<sup>12</sup>.

Städte und Gemeinden könnten hier eine wichtige Rolle spielen: mit der interkulturellen Öffnung und verstärkten Einstellung von Personen mit Migrationshintergrund in Verwaltungsdienststellen<sup>13</sup>, mit einer bilingualen Ausstattung von öffentlichen Institutionen wie Einrichtungen der sozialen und Bildungsinfrastruktur (Häußermann), der flächendeckenden Einrichtung von Sozialbürgerhäusern für alle Bürgerinnen und Bürger (wie beispielsweise in München), einem Ausbau der politischen Beteiligungsrechte von Migrantinnen und Migranten sowie nicht zuletzt einer verstärkten Orientierung sozialräumlicher Strategien und Maßnahmen an Fragen der Integration.

---

10 *Deutscher Städtetag*, Integration von Zuwanderern, Berlin und Köln 2007, S. 9.

11 *Wilhelm Heitmeyer*, Die gespaltene Gesellschaft.

12 *Leonhard Hajen*, Wachsende Stadt und globalisierte Märkte: Exklusion und Inklusion am Beispiel Hamburgs, in: Standpunkte zur Staatswissenschaft 11/2003, S. 12.

13 *Deutscher Städtetag*, Integration von Zuwanderern, S. 56.

## Umgang mit dem demographischen Wandel

Der in seiner konkreten Gestalt von Stadt zu Stadt unterschiedlich ausfallende demographische Wandel „sollte nicht eindimensional mit einer Flut von Alten“ (Joksch) gleichgesetzt, sondern in seiner soziale wie ökonomische Faktoren umfassenden Vielschichtigkeit erfasst werden: mit rückläufigen Zahlen von Kindern und Jugendlichen, von denen allerdings viele arm sind, mit steigenden Migrantenanteilen sowie gleichfalls steigenden Zahlen älterer Personen, von denen viele wiederum weder arm noch pflegebedürftig sind. „Es gibt nicht *die* Alten, es gibt nicht *die* Kinder“ (Sierau).

Bei den Aktivitäten der Städte in Bezug auf die sich abzeichnende, keinesfalls jedoch gesicherte demographische Entwicklung sollten nicht allein quantitative, sondern verstärkt auch qualitative Gesichtspunkte eine Rolle spielen (Sierau). Vorrang sollten nicht Maßnahmen der bloßen Anpassung und Angebotsreduzierung haben, sondern die kreative Gestaltung freiwerdender Kapazitäten (wie Räume, Flächen und Personal) sowie die Bereitstellung angemessener Angebote für die veränderten Bedarfe künftiger Stadtbewohner. Deren Bild bedarf gleichfalls eines Wandels. Dies gilt sowohl für Migrantinnen und Migranten, die als dauerhafte Mitglieder der Gesellschaft betrachtet werden müssen, als auch für ältere Personen und deren Potenziale. Der aktuelle Jugendkult und die vereinfachte gesellschaftliche Unterteilung in Junge als Kostenträger und Alte als Kostenverursacher müssen einer differenzierten Sichtweise Platz machen (Vogel), in der Ältere auch als Träger von Erfahrungswissen, das permanent vernichtet wird (Hirsch), als Wirtschaftsfaktoren, aber auch als politische Machtfaktoren gesehen werden. So sollte nicht vergessen werden, dass „Ältere über 60 Jahre etwa 30 Prozent derer ausmachen, die wählen dürfen und die auch wählen gehen“ (Vogel).

### 1.3 Veränderte Verfahrensansätze

#### Struktur- und Potenzialanalysen

Angesichts der tiefgreifenden Transformation der maßgeblichen Rahmenbedingungen städtischer Entwicklung und der daraus resultierenden Herausforderungen sollten Städte und Gemeinden nicht länger ungesichertem Aktionismus oder der Übernahme andernorts praktizierter Ansätze Vorrang geben, sondern sich verstärkt mit diesen Veränderungen und den jeweiligen kommunalen Strukturen auseinandersetzen (Wieczorek). Dies sollte jedoch nicht – hier können die Erfahrungen der 1970er-Jahre als warnendes Beispiel dienen – in Gestalt eines auf die Aggregation einer Vielzahl von Daten setzenden Empirismus, sondern in Form fundierter Analysen geschehen. Ziel sollte ein besseres Verständnis sein von

- Problemursachen und Problemzusammenhängen,
- Ursache-Wirkungs-Ketten,

- sektoralen Interdependenzen,
- konkreten Strukturen und Ausgangsbedingungen wie auch
- den Einflüssen anderer, häufig suprakommunaler und auch -nationaler Akteure.

Vor diesem Hintergrund könnten vorhandene Spielräume und Chancen, aber auch Grenzen kommunalen Handelns präziser wahrgenommen, vorhandene Entwicklungspotenziale begründet definiert, mögliche Effekte von Handlungsansätzen dargestellt und die Kurzfrist-Orientierung vieler Politikerinnen und Politiker (Hirsch) ein Stück weit aufgebrochen werden.

Städte sollten sich bei ihren Aktivitäten an vorhandenen Potenzialen und Anknüpfungspunkten orientieren (Altvater, Groner-Weber, Hickel, Wiczorek) und damit auch ihre besondere Individualität betonen (Jösch). Angesichts beschleunigter und zunehmend unkalkulierbarer werdender wirtschaftlicher Entwicklungsverläufe ist damit keine Erfolgsgarantie gegeben. „Trotz vorhandener Potenziale wird es auch große Verlierer geben“ (Groner-Weber).

### **Integrierte Entwicklungskonzepte**

Punktuelle Ansätze, die Bevorzugung von Einzelprojekten und die Strategie des Inkrementalismus haben sich angesichts komplexer und vielfältig vernetzter kommunaler Problemstrukturen als unzureichend erwiesen. Erforderlich ist die Aufstellung breiterer, eine Vielzahl von Aspekten berücksichtigender und auf Struktur- und Problemanalysen basierender Entwicklungskonzepte. „Es wäre gut, wenn auch heute mehr Städte solche Konzepte für längere Zeiträume entwickeln würden“ (Vogel).

Wie die Erfahrungen der Praxis zeigen, haben Städte schon früher immer dann auf solche Konzepte zurückgegriffen, wenn sie mit tiefgreifenden, sich nach Intensität, Quantität und Qualität deutlich von bisherigen Entwicklungen unterscheidenden Herausforderungen konfrontiert wurden.

Kommunale Entwicklungskonzepte sollten nicht additiv, sondern integrativ aufgebaut sein und mehrere Funktionen erfüllen: Sie sollten Grundlage politischer Prioritätensetzungen und damit einer am Gemeinwohl orientierten rahmensetzenden und steuernden Stadtpolitik sein, wie „ein Gitternetz zur Bewertung einzelner Maßnahmen dienen“ (Vogel) und gleichzeitig die Integration teilsräumlicher Strategien wie auch sektoraler Verfahrensansätze ermöglichen, womit sich auch wechselseitige Effekte und Interdependenzen verdeutlichen ließen.

Übergreifende kommunale Entwicklungskonzepte sollten nicht mit einer Priorisierung städtebaulicher Aspekte einhergehen, sie sollten vielmehr alle kommunalen Handlungsfelder umfassen und – wie bereits in den 1970er-Jahren vorgesehen – mit der kommunalen Finanz- und Investitionsplanung verknüpft werden.

Konzeptionelles Handeln und Denken sollten nicht nur bei den Stadtspitzen und der Stadtpolitik, sondern in sämtlichen kommunalen Handlungsfeldern Platz greifen.

### Intensivierung der interkommunalen Kooperation

Vor dem Hintergrund umfassender wirtschaftlicher und siedlungsstruktureller Veränderungen sollten Städte und Gemeinden zur Stärkung ihrer Handlungsmöglichkeiten – diese Forderung ist nicht neu – der Zusammenarbeit mit anderen Kommunen wachsende Bedeutung beimessen (Hemzal, Schmalstieg, Steinacher, Thalgott). Dies betrifft nicht allein den regionalen, sondern – neben dem nationalen – auch den europäischen und internationalen Kontext (Altvater).

Zu den im regionalen Zusammenhang bereits in den 1970er-Jahren genannten Kooperationsgründen – von der wachsenden funktionalen Verflechtung zwischen Kernstädten und Umlandgemeinden über wachsende Diskrepanzen zwischen kleinteiligen politisch-administrativen Strukturen und großräumigen Aufgaben- und Problemstellungen bis zu zunehmenden Disparitäten bei der Kosten- und Lastenverteilung zwischen Kernstadt und Umland – sind im Zuge des aktuellen Globalisierungsprozesses weitere gekommen: der verstärkte, zunehmend auf regionaler Ebene ausgetragene internationale Wettbewerb, vor dem sich interkommunale Konkurrenz als kontraproduktiv und nachteilig für alle Beteiligten erweist (Hemzal, Hickel); die Regionalisierung von Fördermitteln und die für den Erhalt dieser Mittel bestehenden Erfordernisse kommunaler Allianzen; sich rasch ändernde externe Herausforderungen, denen größere Räume mit diversifizierten Strukturen angemessener Rechnung tragen können (Articus), sowie zunehmende innerregionale Disparitäten, die es erfordern, Städte und Umland als Einheit zu verstehen (Articus, Schmalstieg).

Diesen Herausforderungen und Veränderungen sollte vorrangig mit belastbaren, demokratisch legitimierten und mit politischen Steuerungsfunktionen ausgestatteten Kooperationseinheiten begegnet werden (Becker, Schmalstieg, Steinacher). Im Kontext von *New Public Management* und von *Public-Choice*-Konzepten stehende informelle (*Governance*-)Ansätze sind in der Regel unzureichend: Sie eignen sich zur Bearbeitung sogenannter *Win-Win*-Situationen, stoßen jedoch rasch an Grenzen, wenn es um strittige Fragen der Verteilung von Kosten und Lasten geht. Unter den in jüngerer Zeit in der Praxis diskutierten Reformansätzen – von Verbänden nach dem Vorbild des „Verbandes Region Stuttgart“ bis zu dem, auf den früheren Frankfurter Oberbürgermeister Möller zurückgehenden Regionalstadtmodell (Hemzal, Schmalstieg) – hat das mit bestehenden Verwaltungsstrukturen kompatible Regionalkreismodell (Becker, Schmalstieg) Vorrang. Dieser Ansatz sollte jedoch nicht als Unikat, sondern flächendeckend installiert werden. Für seine Realisierung ist gleichfalls ein Paradigmenwechsel erforderlich: in Gestalt einer weitreichenden, mit der Auflösung von Regierungspräsidien und Landkreisen ein-

hergehenden Verwaltungsreform. Diese ist gegenwärtig nirgendwo in Sicht, aber „wenn das Wasser hoch genug steigt, dann geht es auch mit Reformen weiter“ (Vogel).

## Bündnispartner Zivilgesellschaft

Seit den 1990-Jahren wird dem Begriff der „im Raum gesellschaftlicher Selbstorganisation zwischen Staat, Ökonomie und Privatheit“<sup>14</sup> angesiedelten Zivilgesellschaft in der politischen Debatte – nicht allein in Deutschland – zunehmende Bedeutung beigemessen. In Ermangelung eines eindeutigen Begriffsverständnisses wird Zivilgesellschaft als „Sammelbegriff“ verwandt, „in dem sich eine Mehrzahl von Konzept- und Diskurssträngen ... unterscheiden und erkennen lässt“<sup>15</sup>. Diese reichen von Zivilgesellschaft als Gegenmacht und Gegengewicht zum Staat bis zu zivilgesellschaftlichen Aktivitäten im Rahmen von Drittsektor-Organisationen<sup>16</sup>.

Von Seiten des Bundes und der Kommunen wird Zivilgesellschaft in der Regel mit bürgerschaftlicher Mitwirkung, bürgerschaftlichem Engagement und der Übernahme von Verantwortung assoziiert. In die Bundespolitik hat der Begriff im Kontext der von der rot-grünen Bundesregierung initiierten Staats- und Gesellschaftsreform in Richtung eines aktivierenden Staates Einzug gehalten. „Den Bürgern wird in dieser Zivilgesellschaft ein Stück Subsidiarität und Selbstbestimmung zurückgegeben. Das verlangt die Bereitschaft zur Eigenverantwortung“<sup>17</sup>. Auf kommunaler Ebene steht Zivilgesellschaft meist für neue Ehrenamtlichkeit und die Aktivierung brachliegender bürgerschaftlicher Ressourcen im Zuge der „Vergesellschaftung“ bisher öffentlich erbrachter gemeinnütziger Aufgaben und Leistungen. In Zeiten kommunaler Haushaltsengpässe besteht hier allerdings die Gefahr, dass das zivilgesellschaftliche Potenzial instrumentalisiert wird und zivilgesellschaftliche Aktivitäten als „Lückenbüßer für Löcher in den öffentlichen Kassen (herhalten müssen)“<sup>18</sup>.

Dem gemeinwohlorientierten eigenverantwortlichen Handeln von Bürgern und Bürgergruppen steht als weiteres Verständnis von Zivilgesellschaft auf kommunaler Ebene ihre politische Funktion gegenüber. Zivilgesellschaft wird dabei als relevanter Teil der politischen Öffentlichkeit verstanden, der „die Resonanz, die die gesellschaftlichen Problemlagen in den privaten Lebensbereichen finden“<sup>19</sup>, lautverstärkend artikuliert und auf die institutionelle Meinungs- und Willensbildung

---

14 *Enquêtekommission „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“*, zit. nach Hellmut Wollmann, *Zivilgesellschaft*, in: Handwörterbuch der Raumordnung, S. 1322 f.

15 *Hellmut Wollmann*, S. 1322.

16 *Ebenda*, S. 1322 ff.

17 *Gerhard Schröder*, *Die zivile Bürgergesellschaft*, zit. nach: Norbert Wohlfahrt und Werner Zühlke, *Ende der kommunalen Selbstverwaltung*, Hamburg 2005, S. 56.

18 *Walfried Dettling*, *Perspektiven der Aktiven Bürgergesellschaft*, zit. nach Hellmut Wollmann, *Die Doppelstruktur der Stadt: Politische Kommune und zivilgesellschaftliche Bürgergemeinde*, in: *Vorgänge*, Heft 1/2004, S. 28.

19 *Jürgen Habermas*, *Faktizität und Geltung*, zit. nach Norbert Wohlfahrt und Werner Zühlke, S. 55.

Einfluss zu nehmen sucht. Diese politisch verstandene Zivilgesellschaft und ihre Akteure gewinnen im Kontext des aktuellen Globalisierungsprozesses und seiner Herausforderungen auf allen Ebenen zunehmend an Bedeutung. Für Städte und Gemeinden können die sie konstituierenden Vereinigungen, Zusammenschlüsse und Bewegungen zu ernst zu nehmenden Bündnispartnern im Konflikt mit außerkommunalen Einflussgrößen werden. „Ohne politische Öffentlichkeit ist auch eine Stadt wie Frankfurt einem Unternehmen von der Größe der Europäischen Zentralbank völlig ausgeliefert“ (Hirsch).

Städte sind daher gefordert, die zur Konstituierung politischer Öffentlichkeit und zur Ermöglichung zivilgesellschaftlicher Diskurse notwendigen Voraussetzungen zu schaffen: Bereitstellung von Kommunikations-, Partizipations- und Mitwirkungsmöglichkeiten sowie Verhinderung der kontinuierlichen Reduzierung öffentlicher Räume im Zuge von Privatisierung und Kommerzialisierung (Negt). „Wo bleiben die Erfahrungsräume der Stadt? Wo bleiben die politischen Räume?“ (Negt).

## **2. Bund/Länderebene**

In Abhängigkeit der institutionellen Verankerung der Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner dieser Studie weisen die Forderungen an Bund und Länder als rahmensetzende – gleichzeitig jedoch selbst in zunehmendem Maße externen Zwängen (so z.B. von Seiten der Europäischen Union oder der Privatwirtschaft) unterliegende – Akteure kommunalen Handelns deutliche Unterschiede auf. Für Repräsentanten der Städte und ihrer Spitzenverbände geht es vor allem um eine Neugestaltung des Verhältnisses von Bund, Ländern und Kommunen und eine Neuorientierung kommunalrelevanter Ressortpolitiken zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung und zur Verbesserung ihrer Handlungsmöglichkeiten. Aus dem akademischen Raum hingegen wird verstärkt für die Wiederherstellung eines starken und handlungsfähigen Staates votiert, der über aufgabenadäquate Gestaltungs-, Ausgleichs- und Versorgungspotenziale verfügt.

### **2.1 Stärkung von staatlicher und kommunaler Handlungsfähigkeit**

#### **Reform der Reform – Für einen starken Staat im europäischen Mehrebenensystem**

Der am Primat von Standortsicherung, Wettbewerbsfähigkeit und privater Renditeoptimierung orientierte kostensparende Um- und Abbau des Sozialstaats und seiner Leistungen sowie die zunehmende Privatisierung immer weiterer Teile der öffentlichen Infrastruktur (vgl. Abschnitt I.3) haben nicht zu einem Zuwachs an

Wohlstand, Fortschritt und sozialer Gerechtigkeit für alle Gesellschaftsmitglieder, sondern im Gegenteil zu einer gesellschaftlichen Polarisierung und einem signifikanten Anstieg der Zahl ökonomisch und sozial Benachteiligter geführt. Erneut wurde deutlich, dass es „der Markt allein nicht richtet“ (Hemzal) und dass er „gegenüber den sozialen und ökologischen Folgen seines Tuns blind (ist)“ (Vogel).

Erforderlich ist ein erneuter Paradigmenwechsel: und dies nicht nur im Sinne der Benachteiligten und Verlierer des aktuellen Globalisierungsprozesses, auch Wettbewerb und Markt bedürfen eines starken<sup>20</sup> und handlungsfähigen Staates (Steinacher). Dieser Staat sollte

- für verbindliche Rahmensetzungen sorgen (Hemzal, Steinacher),
- mittels rechtlicher Vorschriften und monetärer Interventionen regulierend und steuernd eingreifen können (Altvater),
- für soziale Sicherung und sozialen Ausgleich sorgen (Erwin),
- als Garant infrastruktureller Versorgung und als Kompensationsinstanz für ökonomische Prozesse fungieren (Hirsch) und der mit zunehmender Privatisierung öffentlicher Leistungen verbundenen Entdemokratisierung der Gesellschaft (Negt) entgegenwirken sowie nicht zuletzt
- als einer der mächtigsten Staaten der Welt gestaltend auf die Globalisierung einwirken (Butterwegge).

Eine Rückkehr zum klassischen Nationalstaat des 20. Jahrhunderts ist damit nicht beabsichtigt. Erforderlich ist vielmehr ein Staat, der sich in die neue, durch Mehrebenensysteme gekennzeichnete „Topographie des Politischen“<sup>21</sup> einfügt und sich als „Teil einer steuernden Staatengemeinschaft“ auf europäischer Ebene versteht (Joksch).

### **Stärkung kommunaler Handlungs- und Gestaltungsspielräume**

Seit Mitte der 1990er-Jahre sind auch die Gestaltungspotenziale der Städte deutlich zurückgegangen. Diese „sehen sich ... zunehmend dem Verlust ihrer Handlungs- und Entscheidungsspielräume ausgesetzt“<sup>22</sup>. Von den kommunalen Spitzenverbänden wird in diesem Zusammenhang insbesondere auf die krisenhafte Entwicklung der Kommunalfinanzen und deren strukturelle Ursachen<sup>23</sup> hingewiesen: eine nachhaltige Unterfinanzierung und einen steuerlichen Umverteilungsprozess zugunsten von Bund und Ländern<sup>24</sup>, der mit vermehrten Aufgabenzuwei-

---

20 *Stephan Leibfried*, Untertanenfabrik? Ach wo!, in: DIE ZEIT vom 16.5.2007.

21 Ebenda.

22 *Deutscher Städtetag*, Die Stadt der Zukunft, Köln und Berlin 2003, S. 5.

23 *Stephan Articus*, „Die kommunale Selbstverwaltung verkommt mehr und mehr zur Leerformel“, Interview, in: Das Parlament 1-2/2005, S. 5.

24 *Monika Kuban*, Keine Entwarnung bei den Gemeindefinanzen, in: DEMO 11/2004, S. 11.

sungen an die Kommunen – allerdings ohne Bereitstellung der dafür erforderlichen Finanzmittel – einhergeht. Folgen waren und sind ein harter Sparkurs, stark rückläufige Ausgaben für Investitionen im Bereich der öffentlichen Infrastruktur – von Straßen über Schulen bis zu Sportstätten – wie auch eine zunehmende Reduzierung bei den freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben.

Ungeachtet der seit 2006 zu verzeichnenden positiven Entwicklung bei den Gewerbesteuerereinnahmen sind viele Kommunen „weiter in Finanznot“<sup>25</sup>. Zur Wiederherstellung kommunaler Gestaltungsmöglichkeiten werden daher – wie bereits in früheren Jahren – gefordert

- eine kommunale Finanzreform (Bsirske, Hickel, Ude) zur Stärkung der kommunalen Finanzkraft und zur Verstetigung kommunaler Einnahmen,
- die – als Kern dieser Reform firmierende – „dauerhafte und uneingeschränkte Gewährleistung einer wirtschaftsnahen Gemeindesteuer mit Hebesatzrecht“<sup>26</sup>: in Form einer modernisierten, weitere Wirtschaftsakteure einbeziehenden Gewerbesteuer oder einer konjunkturunabhängigen Wirtschaftssteuer (Hickel),
- eine aufgabenadäquate kommunale Finanzausstattung unter verstärkter Beachtung des Konnexitätsprinzips. Die Übertragung zusätzlicher, in jüngerer Zeit auch auf die Europäische Union zurückgehender Aufgaben durch Bund und Länder sollte stets mit der Bereitstellung der dafür erforderlichen Finanzmittel verbunden sein,
- eine gleichmäßigere und gerechtere Einbeziehung „aller Wirtschaftseinheiten vor Ort ... zur Finanzierung der kommunalen Infrastruktur“<sup>27</sup>.

Zur Beseitigung der strukturellen Benachteiligung von Kommunen und zur Stärkung ihrer substanziellen Rechte sollten zudem im Rahmen der Föderalismusreform in Gesetzgebungsverfahren kommunale Mitwirkungsrechte institutionalisiert werden, wie zum Beispiel ein grundgesetzlich „garantiertes Anhörungsrecht bei Bundesgesetzen, die Kommunen betreffen“<sup>28</sup> oder eine „systematische Abschätzung der finanziellen und gesellschaftlichen Folgen von Gesetzen“ (Articus).

Eine weitere, gleichfalls im Kontext der Föderalismusreform vorgebrachte kommunale Forderung betrifft die Verteilung von Aufgaben und Kompetenzen zwischen den gebietskörperschaftlichen Ebenen. Gefordert werden mehr Transparenz, eine klarere Trennung der Zuständigkeiten für die einzelnen Verwaltungsebenen (Schmalstieg), wobei „Aufgaben- und Finanzverantwortung kongruent

---

25 *Deutscher Städtetag*, Städtetag drängt auf Gemeindefinanzreform, in: tagesschau.de, 15.1.2008.

26 *Folkert Kiepe*, Die Europäische Stadt, S. 4.

27 *Städtetag Nordrhein-Westfalen (Hrsg.)*, Geschäftsbericht 2006, Köln 2006, S. 18.

28 *Christian Ude*, in: Deutscher Städtetag, Städte fordern Korrektur der Föderalismusreform: „Bund darf keine Rechnungen an Rathäuser schicken“, Presse-Ecke vom 25.4.2006.

(sein sollten)<sup>29</sup>, sowie Möglichkeiten für neue Formen der Kooperation zwischen Bund, Ländern und Städten.

Für eine radikale Föderalismusreform reichen diese Forderungen nicht aus. Ziel ist hier eine Neugliederung der Bundesländer mit einer weitreichenden Gebiets- und Funktionalreform.

## 2.2 Ressortspezifische Reformen

### Sozial gerechteres Steuersystem

Der mit Globalisierung und Europäisierung verbundene Wettbewerbsdruck hat nicht nur zu einschneidenden Kürzungen auf der Ausgabenseite geführt, sondern war auch Anlass umfangreicher steuerlicher Entlastungsmaßnahmen: von der Senkung der Körperschaftsteuer über Änderungen bei der Einkommensbesteuerung zugunsten der Bezieher sehr hoher Einkommen bis zur Neuregelung der Versteuerung von Gewinnen multinationaler Unternehmen (vgl. Abschnitt I.3.2.3). Konsequenzen dieser angebotsorientierten Steuer- und Ausgabepolitiken waren

- eine signifikante Verschiebung innerhalb des Gesamtsteueraufkommens: mit rückläufigen Anteilen von Gewinn- und Vermögensteuern einerseits sowie gleichzeitig steigenden Anteilen bei Lohn- und Mehrwertsteuern andererseits,
- drastische Einbrüche auf Seiten kommunaler Einnahmen sowie
- ein Rückgang der öffentlichen Investitionen auf einen – auch im Vergleich mit anderen EU-Staaten – besorgniserregenden Tiefstand.

Zur Verhinderung einer Fortsetzung dieses Entwicklungstrends – mit einem Anstieg des privaten, auf nur wenige Bevölkerungssegmente konzentrierten Reichtums einerseits und einer Zunahme öffentlicher Armut andererseits – ist ein weiterer Paradigmenwechsel erforderlich: von einer angebots- und wettbewerbsorientierten Steuerpolitik in Richtung einer Politik, die sozial gerechter ist (Maly), die „stärkere Schultern stärker belastet“ (Groner-Weber) und die nicht auf dem Rücken der Städte ausgetragen wird (Münstermann). Eine solche Politik, die sich allerdings in großen Teilen – darüber besteht weitgehende Einigkeit – nur im Kontext einer europaweiten Steuerharmonisierung realisieren lässt (vgl. Abschnitt V.4.2), sollte vor allem

- dem steuerlichen Unterbietungswettbewerb zwischen den EU-Staaten entgegenwirken (Hickel),

---

29 Stephan Articus, *Zukunft der Stadt? – Stadt der Zukunft!*, S. 18.

- die Besteuerung global agierender Unternehmen in Bezug auf ausländische Gewinne und Kosten verändern sowie die konzerninterne Verschiebung von Gewinnen multinationaler Unternehmen verhindern,
- die Steuern für Vermögende anheben (Schlecht) sowie Unternehmen und Vermögende stärker an der Finanzierung öffentlicher Aufgaben wie Bildung und Infrastruktur beteiligen,
- kleine und mittlere Einkommen – auch im Sinne von Kaufkraftsteigerung und verbesserter Binnennachfrage – stärker entlasten sowie
- eine weitere Schwächung der kommunalen Ebene verhindern (Schmalstieg).

Alle diese Schritte würden nicht nur dazu beitragen, eine weitere Verarmung der öffentlichen Hände und die anhaltende Vermögensverteilung von unten nach oben zu bremsen, sie wären auch im Sinne der Standortsicherung von Vorteil: über die Ermöglichung wettbewerbsnotwendiger öffentlicher Investitionen in Bildung, Forschung und öffentliche Infrastruktur.

### Reform des Bildungswesens

Städte und Gemeinden „sind nicht nur von Fehlentwicklungen im Bildungswesen besonders betroffen, sie sind auch die entscheidende Ebene für die Umsetzung von Reformen und bildungspolitischen Zielen“<sup>30</sup>.

Im Kontext von Globalisierung und beschleunigtem wirtschaftlichem Strukturwandel wird der Erwerb von Bildung und Wissen zu einer unabdingbaren gesellschaftlichen Notwendigkeit. Wie die Ergebnisse internationaler Vergleichsstudien zeigen, trägt das deutsche, in hohem Maße selektive Schul- und Bildungssystem dieser Entwicklung nur unzureichend Rechnung. Vorhandene Potenziale bleiben unausgeschöpft, der Anteil Jugendlicher ohne Schulabschluss ist hoch, das schulische Leistungsniveau ist unterdurchschnittlich, Gleiches gilt auch für die Quote der Studienanfänger. Zur Verbesserung dieser Situation sollte(n)

- bereits für Kinder und Kleinkinder Bildungs-, Erziehungs- und Betreuungsangebote erhöht werden,
- ein Rechtsanspruch auf Bildung gewährleistet<sup>31</sup> und ein „Bildungsexistenzminimum“<sup>32</sup> festgelegt werden,
- insgesamt mehr Geld in Bildung investiert werden. Bei Bildungsinvestitionen liegt „Deutschland ... auf dem drittletzten Platz der 27 EU-Staaten“<sup>33</sup>,

---

30 *Deutscher Städtetag*, Aachener Erklärung anlässlich des Kongresses „Bildung in der Stadt“ am 22./23.11.2007, in: *der städtetag*, Heft 12/2007, S. 300.

31 *Zukunftsforum Familie e.V. u.a.*, „Wir brauchen eine Politik, die alle Kinder fördert“, Ein Appell an die Bundesregierung, in: *Frankfurter Rundschau* vom 15.5.2007.

32 *Nadja Klinger und Jens König*, Sieben Rezepte gegen die Armut, in: *DIE ZEIT* vom 19.10.2006.

- der Ausbau von Ganztagsangeboten – auch im Schulwesen – forciert werden,
- das Bildungswesen „nicht ... zunehmend privatisiert werden, da sonst die Chancengleichheit beim Zugang zur Bildung weiter eingeschränkt ... würde“<sup>34</sup>,
- das starr gegliederte Schulsystem<sup>35</sup> mit seinen schichtspezifischen Selektionsmechanismen aufgegeben werden, damit vorhandene Potenziale – dies betrifft insbesondere Kinder mit Migrationshintergrund – nicht länger sortiert, sondern besser gefördert werden: entweder nach finnischem Vorbild mit einem gemeinsamen Unterricht bis zur zehnten Klasse oder zugunsten eines in einigen Bundesländern bereits verwirklichten zweigliedrigen Schulsystems,
- einem insgesamt breiteren, sozial integrativen Bildungsverständnis Vorrang gegeben werden, dem es auch um „die Entwicklung grundlegender sozialer Kompetenzen, von Sprachfähigkeit, Leistungs- und Verantwortungsbereitschaft sowie Kreativität“<sup>36</sup> geht,
- Kommunen eine quartierspezifische Ressourcenverteilung ermöglicht werden und freiwerdende Kapazitäten infolge demographischer Veränderungen nicht abgebaut, sondern für eine Angebotsverbesserung genutzt werden (Radtke),
- im Hochschulwesen einer guten Breitenförderung Vorrang vor der einseitigen Förderung weniger Eliteuniversitäten eingeräumt werden (von Witzleben),
- darauf hingewirkt werden, die Zahl der Studienanfänger zu erhöhen und nicht durch die Einführung von Studiengebühren weiter zu reduzieren, wie auch
- einer flexiblen Ausbildung Vorrang gegeben werden. Angesichts schneller Veränderungen der ökonomischen Struktur kann sich die aktuelle Spezialisierung rasch als kontraproduktiv erweisen (Hirsch).

Alle diese Forderungen sind nicht nur im Sinne der Betroffenen, sondern auch im Sinne der Wettbewerbsfähigkeit (von Witzleben) von Relevanz. Aufgrund der föderalen Struktur und der Hoheit der Länder in Bildungsfragen ist in Deutschland zu ihrer Umsetzung allerdings nicht ein, sondern ein sechzehnfacher Perspektivenwechsel erforderlich.

---

33 Peter Bofinger, „Lieber verblödet die Gesellschaft“, Interview, in: Frankfurter Rundschau vom 27.12.2007.

34 Jörg Huffschnid, Dieter Eißel u.a., Öffentliche Finanzen: gerecht gestalten!, Hamburg 2004, S. 68.

35 Radikaler Kurswechsel, in: Frankfurter Rundschau vom 11.12.2007.

36 Stephan Articus, Zukunft der Stadt? – Stadt der Zukunft, S. 18.

Ein verbessertes Bildungssystem ist eine notwendige, nicht jedoch eine hinreichende Voraussetzung für die Teilnahme an einer in ständigem Wandel befindlichen Arbeitswelt (Häußermann, Radtke, von Witzleben). Bildung allein schafft keine zusätzlichen Arbeitsplätze, vorhandene Verteilungsdisparitäten werden damit nicht beseitigt (Butterwegge, Hengsbach, Radtke).

## Arbeitsmarktpolitische Reformen

Die wirtschaftliche Entwicklung wird derzeit überwiegend als positiv beurteilt. 2007 war Deutschland erneut Exportweltmeister, die Zahl der Erwerbstätigen ist auf 39,7 Millionen gestiegen, die Arbeitslosenquote deutlich zurückgegangen. Dennoch bleibt die ökonomische Situation großer Bevölkerungsgruppen weiterhin prekär<sup>37</sup>. Die Zahl der befristeten, unsicheren und schlecht entlohnten Arbeitsplätze nimmt weiter zu. Fünf Millionen Erwerbstätige waren Ende 2007 ausschließlich in Minijobs beschäftigt, 1,8 Millionen mussten ergänzende Aufstockungsleistungen der Bundesagentur für Arbeit in Anspruch nehmen, die Armutsquote lag mit mehr als zehn Prozent weiterhin auf hohem Niveau.

Im Zentrum der vielfältigen Forderungen zur Verbesserung dieser – auch die kommunalen Haushalte in vielfältiger Weise belastenden – Situation stehen Lohnniveaus und Arbeitsplätze sowie die Qualifizierung von Arbeitskräften. Gefordert werden

- die flächendeckende Einführung gesetzlich festgelegter Mindestlöhne. Damit könnten in vielen Fällen zusätzliche ALG II-Leistungen entfallen und könnte verhindert werden, „dass Arbeitgeber Löhne so weit absenken, dass die Arbeit im Niedriglohnssektor nur noch ein riesiges Subventionsprogramm wird“<sup>38</sup>,
- die Einrichtung regulärer, sozialversicherungspflichtiger und tariflich entlohnter Beschäftigungsverhältnisse an Stelle von Ein-Euro-Jobs<sup>39</sup>,
- eine beschäftigungsorientierte Wirtschaftspolitik in Gestalt eines umfangreichen staatlichen Investitionsprogramms zur Schaffung von Arbeitsplätzen in gesellschaftlich relevanten und auch der Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit dienenden Bereichen wie Umwelt, erneuerbare Energien, Ausbau des ÖPNV, Bildung und Erziehung sowie Gesundheits- und Pflegedienste (Schlecht),
- die Erhöhung der Hartz-IV-Regelsätze zur Reduzierung der aktuellen Armutsproblematik,

---

37 Vgl. dazu: *Steffen Hebestreit*, Bundesfinanzminister beklagt in SPD-Strategiepapier niedrige Löhne, in: Frankfurter Rundschau vom 5.1.2008.

38 *Rudolf Hickel*, Interview, „Es verhindert, dass Löhne ins Uferlose stürzen“, in: Frankfurter Rundschau vom 1.11.2006.

39 *ver.di Bundesvorstand Berlin*, Wirtschaftspolitische Informationen, September 2006, S. 10.

- an skandinavischen Vorbildern orientierte arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zur Qualifizierung und Weiterbildung von Arbeitskräften (Schmid) sowie
- eine allerdings nur in Kooperation mit anderen EU-Staaten zu realisierende Abkehr vom aktuellen transnationalen Lohndumping<sup>40</sup>.

Zur nachhaltigen Entwicklung und Stabilisierung des Arbeitsmarktes reichen diese programmatischen Forderungen nicht aus. Ein Perspektivenwechsel ist auch hier erforderlich. Arbeitsplätze sollten nicht länger allein unter dem Gesichtspunkt der Renditeoptimierung, sondern verstärkt auch im Hinblick auf ihre sozialen Funktionen – wie individuelle Identitätsstiftung, gesellschaftliche Integration und damit Gewährleistung sozialer Stabilität – gesehen werden. Erforderlich ist auch eine kritische Auseinandersetzung mit der weiteren Entwicklung des Arbeitsmarktes: von der Zukunft der Erwerbsarbeit über den von dieser bestimmten vorherrschenden Arbeitsbegriff (im Gegensatz zur Versorgungs-, Eigen- oder Gemeinschaftsarbeit) bis zu einem in diesem Kontext seit den 1980er-Jahren immer wieder diskutierten und auch vereinzelt von Unternehmerseite<sup>41</sup> geforderten gesellschaftlich bereitgestellten Grundeinkommen (Hirsch).

### 2.3 Vermeidung von Altersarmut – Reform des Rentensystems

Knapp zwölf Prozent der älteren Personen in Deutschland sind gegenwärtig arm (vgl. II.4.3). Dieser Anteil könnte sich weiter erhöhen, da die künftige Alterssicherung in zunehmendem Maße gefährdet erscheint. Nach Prognosen, die auf demographischen Zukunfts-Szenarios basieren, wird eine deutlich abnehmende Zahl von Beitragszahlern steigende Zahlen älterer Personen finanzieren müssen. Zur Absicherung späterer Risiken und zur Vermeidung von Altersarmut wird daher häufig – insbesondere von Seiten der Versicherungswirtschaft – ein Ausbau der privaten Altersvorsorge gefordert, womit allerdings „die Umverteilungselemente des Solidarsystems weitgehend beseitigt“<sup>42</sup> und Personen mit niedrigen und mittleren Einkommen benachteiligt würden. „Die demographische Entwicklung wird dramatisiert und instrumentalisiert“ (Butterwegge).

Gesprächspartnerinnen und -partnern dieser Studie, aber auch aktuellen Diskussionsbeiträgen zufolge greift die Orientierung der Rentendebatte allein am prognostizierten demographischen Wandel zu kurz. Infolge der direkten Bindung des deutschen Rentensystems an den Arbeitsmarkt sollten daher dessen Struktur und weitere Entwicklung stärkere Berücksichtigung erfahren. Hierbei werden – vereinfacht – zwei sich zum Teil überschneidende Positionen vertreten.

---

40 Ziel ist es, „einen gemeinsamen Wirtschaftsraum (zu) schaffen, ohne Lohn- und Sozialdumping zu fördern“, *Vladimir Spidla*, EU-Kommissar für Arbeit, Soziales und Chancengleichheit, Interview, „Mindestlohn ist ein Erfolg in der EU“, in: Frankfurter Rundschau vom 19.4.2007.

41 *Götz Werner*, „Es geht um Brüderlichkeit“, Interview, in: Frankfurter Rundschau vom 5.10.2007.

42 *Jörg Hüffschmid, Dieter Eißel u.a.*, Öffentliche Finanzen: gerecht gestalten!, S. 69.

Nach Befürwortern einer Fortführung des gegenwärtigen umlagebasierten Rentensystems ist es erforderlich,

- die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse nicht weiter abzubauen, sondern zu erhöhen,
- die künftige Lohnentwicklung an der wirtschaftlichen Produktivitätssteigerung zu orientieren und damit höhere Beitragssätze zu ermöglichen. Mit der gegenwärtig von der Rürup-Kommission prognostizierten jährlichen Produktivitätssteigerung von 1,8 Prozent bis 2050 wären angemessene Rentenzahlungen trotz altersstruktureller Verschiebungen auch künftig möglich. Wer allerdings tatsächlich welche Stücke vom aufgrund von Produktivitätszuwächsen größer werdenden „Kuchen, den es zu verteilen gibt (erhält, hängt) wie immer von der politischen Macht der jeweiligen Interessengruppen ab“<sup>43</sup>,
- den Versichertenkreis auszuweiten (Huffschmid, Butterwegge),
- die Bemessungsgrundlage zu erhöhen (Huffschmid) sowie
- für Geringverdiener und Personen ohne durchgehende Beitragszahlungen zur Vermeidung von Altersarmut eine steuerfinanzierte soziale Mindestsicherung einzuführen (Huffschmid).

Angesichts der Erosion des Normalarbeitsverhältnisses und des Rückgangs sozialversicherungspflichtiger Arbeitsplätze sowie der daraus resultierenden Aushöhlung der zentralen Grundlage des umlagefinanzierten Rentensystems wird von anderer Seite für eine generelle Reform des Sozialsystems plädiert: eine „partielle Abkoppelung seiner Finanzierung vom Arbeitsverhältnis“ sowie eine „Umstrukturierung stärker auf Steuerbasis“ (Schmid). Als Vorbilder dienen die sozialen Sicherungssysteme skandinavischer Staaten (Schmid) wie auch die auf drei Säulen – einer staatlichen, einer betrieblichen und einer privaten – basierende Rentenversicherung der Schweiz (Vogel). Die Rentenpolitik der Schweiz zeigt auch, dass sich Altersversorgung als gesellschaftliche Solidaraufgabe und nicht als Verteilungskonflikt zwischen Generationen begreifen lässt: mit einer breiteren Bemessungsgrundlage und dem Fehlen von Beitragsbemessungsgrenzen.

## 2.4 Veränderter Umgang mit großen Finanzinvestoren

Die zunehmend kapitalmarktbasierende Finanzierung von Unternehmen und der Einflussgewinn großer Finanzinvestoren haben dazu geführt, dass sich Unternehmensziele und Unternehmenspolitiken verstärkt an den kurzfristigen Renditeerwartungen von Kapitaleignern orientieren – zu Lasten von Arbeitsplätzen, Beschäftigten und lokalen Standorten (vgl. Abschnitt II.1.5). Finanzmarktakteure

---

43 Studie des Schweizer Finanzinstituts USB, zitiert nach: *Mario Müller*, „Der zu verteilende Kuchen wird auch in Zukunft wachsen“, in: Frankfurter Rundschau vom 7.4.2006.

bestimmen gleichzeitig auch über die Entwicklungschancen von Unternehmen: in Gestalt von Rating-Agenturen und deren Bewertungskriterien.

Zur Steuerung dieser Aktivitäten werden mehr Transparenz und institutionelle Kontrolle (Erwin, Hickel) sowie eine Ausweitung der Bewertungskriterien von Rating-Agenturen um unternehmensorientierte Aspekte (Hickel) gefordert. „Regierungen können darüber hinaus im eigenen Land ganz allgemein die Kreditaufnahme von Hedge Fonds, Private Equity Fonds und dergleichen beschränken“<sup>44</sup>.

In jüngerer Zeit hat diese Entwicklung durch das Auftreten großer, gleichfalls renditeorientierter ausländischer Staatsfonds und die daraus befürchtete Einflussnahme externer Akteure auf die Strategien und Politiken relevanter staatlicher Unternehmen und Infrastrukturen zunehmende Brisanz erhalten. Gefordert werden nicht nur größere Transparenz und verbesserte Aufsicht dieser Akteure, sondern staatliche Schutzmechanismen<sup>45</sup>, die eine Übernahme von Schlüsselindustrien oder relevanten öffentlichen Infrastrukturbereichen wie Telekommunikation, Bahn, Häfen, Flughäfen oder Post durch diese Fonds verhindern und dafür sorgen sollen, dass es nicht zu gravierenden Kompetenz- und Einflussverlusten<sup>46</sup> bei öffentlichen Akteuren – sowohl auf staatlicher als auch auf kommunaler Ebene – kommt. Dafür soll „das Außenwirtschaftsgesetz ..., das bisher nur für die Rüstungs- und die Verschlüsselungsbranche gilt“<sup>47</sup>, um weitere Bereiche ausgeweitet werden.

### 3. Private Unternehmen und Manager

Spektakuläre Zuwächse bei Managergehältern, hohe Abfindungszahlungen für die Verantwortlichen von Insolvenzen sowie steigende Unternehmensrenditen auf der einen Seite, stagnierende Durchschnittsgehälter bei Erwerbstätigen, steigende Zahlen von Niedriglohnbeziehern sowie Standortverlagerungen und ein anhaltender Arbeitsplatzabbau im Sinne der Kosteneinsparung auf der anderen Seite haben zu dem „Gefühl einer wachsenden sozialen Schieflage beigetragen“<sup>48</sup> und in jüngerer Zeit große Wirtschaftsunternehmen und deren Manager zunehmend zum Gegenstand weitreichender Kritik werden lassen: von Vertreterinnen und Vertretern aus Kirchen, Politik, Gewerkschaften, aber auch aus den eigenen Reihen (Grupp)<sup>49</sup>. „Der Zusammenhalt der Gesellschaft erscheint zunehmend ge-

---

44 *Helmut Schmidt*, Beaufsichtigt die neuen Großspekulanten, in: DIE ZEIT vom 1.2.2007.

45 *Martin Hampel*, Angst vor Staatsfonds treibt Politiker um, in: Frankfurter Rundschau vom 25.8.2007.

46 *Michael Bergius*, Schutz vor feindlichem Zugriff gesucht, in: Frankfurter Rundschau vom 17.10.2007.

47 *Marc Brost und Thomas Fischermann*, Wie schützen wir den Wohlstand?, in: DIE ZEIT vom 23.8.2007.

48 *Peer Steinbrück*, Erfolge in Gefahr, in: Frankfurter Rundschau vom 17.1.2008.

49 *Nina Bovensiepen*, Appell an die Millionen-Verdiener, in: Süddeutsche Zeitung vom 24./25./26.12.2007.

fährdet, wenn die zentrale Grundlage der deutschen Wirtschaftsnation – das Wohlstandsversprechen für alle – nicht mehr eingelöst werden kann<sup>50</sup>.

Aspekte wie soziale Gerechtigkeit und unternehmerische Verantwortung gewinnen damit zunehmend an Bedeutung. Ein Paradigmenwechsel wird auch hier gefordert.

### 3.1 Verändertes Selbstverständnis von Unternehmern und Managern

#### Bedeutungsgewinn sozialer Verantwortung

Kritisch infrage gestellt wird vor allem das Primat des *Shareholder-Value*-Ansatzes, bei dem sich die Renditeerwartungen der Kapitaleigner „als oberster Maßstab der unternehmerischen Tätigkeit“<sup>51</sup> durchgesetzt und maßgebliche andere Handlungsmaximen in den Hintergrund gedrängt haben.

Um dieser Entwicklung entgegenzuwirken und eine weitere Verschärfung der gesellschaftlichen Spaltung zu verhindern, wird eine neue, auch wirtschaftsethische Aspekte berücksichtigende Unternehmenskultur gefordert:

- Sozialen Aspekten und Fragen der sozialen Verantwortung sollte dabei deutlich mehr Gewicht beigemessen und
- den Belangen und Interessen von *Stakeholdern* wie Mitarbeiterschaft, Kunden und Lieferanten, der Qualität der angebotenen Produkte und Dienstleistungen wie auch ökologischen und sozialen Aspekten verstärkt Rechnung getragen werden<sup>52</sup>.

In den U.S.A. ist dieser Ansatz schon länger bekannt. Bereits in den 1980er-Jahren wurde dort – gleichfalls als Reaktion auf eine vorrangige *Shareholder-Value*-Orientierung und in Ermangelung sozialer Sicherungssysteme wie in Europa – das Konzept der *Corporate Social Responsibility (CSR)* entwickelt, das allerdings in der Praxis oft als Marketingstrategie zur Verbesserung der betrieblichen Reputation instrumentalisiert wird.

Für mehr soziale Verantwortung von Unternehmen steht auch der gleichfalls aus dem angloamerikanischen Raum übernommene Ansatz des *social entrepreneur*, bei dem es um eine Verknüpfung von betriebswirtschaftlicher Rentabilität und sozialem Engagement zur Bekämpfung gesellschaftlicher Missstände geht.

---

50 Henrik Müller, Ökonomischer Patriotismus, in: Manager-Magazin.de vom 15.1.2008.

51 Dazu kritisch: Frank Niethammer (früherer Präsident der Industrie- und Handelskammer in Frankfurt), Nicht nur Kapitalverzinsung zählt, in: Frankfurter Rundschau vom 10.1.2006.

52 Ebenda.

## Abkehr vom Typ des bindungslosen und haftungsfreien Managers

Die im Zentrum der aktuellen Kritik stehenden und oft mit exorbitanten Gehältern ausgestatteten Managerinnen und Manager werden mit vielfältigen Forderungen konfrontiert. Danach sollten sie vor allem

- wieder einen stärkeren Unternehmensbezug entwickeln. „Für sie ist nicht mehr das Unternehmen Lebenswerk, sondern ihre Karriere“<sup>53</sup>, in der unterschiedliche Unternehmen und damit auch deren Standorte als weitgehend bezugslose Stationen fungieren,
- risikofreudiger werden und damit auch eigene Konzepte und Visionen vorlegen. Sie setzen eher auf Kopieren als Kاپieren<sup>54</sup>,
- für ihre Entscheidungen persönliche Haftung übernehmen (Grupp). Misserfolge sollten nicht länger in Form überdimensionierter Abfindungen belohnt werden (Grupp). „In Großbritannien stehen die Manager mit einem größeren Teil ihres Besitzes in der persönlichen Haftung – deshalb wirtschaften sie auch viel behutsamer“<sup>55</sup>. In Deutschland sind Fehler der Geschäftsführung mit 71 Prozent wichtigste Ursache für Insolvenzen<sup>56</sup>,
- ihren rein ökonomischen Tunnelblick ablegen und dem *social impact* und der „gesellschaftlichen Rendite“ ihres Handelns mehr Bedeutung beimessen<sup>57</sup>. Mit einem rein ökonomischen Weltbild ist man nur bedingt sprach- und handlungsfähig<sup>58</sup>.

Veränderungen werden auch in Bezug auf die im Kontext des aktuellen Globalisierungsprozesses und seiner Begleiterscheinungen oft drastisch gestiegenen Gehälter und Abfindungen von Managern gefordert. Gehälter sollen nicht länger – bei gleichzeitiger Absicherung im Falle negativer Börsennotierungen – an Renditen und Aktienkurse gekoppelt werden; sie sollten auch einer höheren Besteuerung unterliegen (Bsirske). Die steuerliche Absetzbarkeit von Abfindungen sollte nur noch bis zu einer gesetzlich festgelegten Höhe möglich sein.

---

53 Stephan Grünewald, „Die neuen Manager setzen auf Kopieren statt auf Kاپieren“, Interview, in: Wirtschaftswoche vom 10.9.2007.

54 Ebenda.

55 Angelika Amend, Vorstand beim Verband der Insolvenzverwalter, zit. nach Carsten Brönstrup, Manager-Fehler treiben Firmen in den Ruin, in: tagesspiegel.de vom 7.10.2006.

56 Ebenda.

57 Till Schröder, Tue Gutes und lebe davon, in: Frankfurter Rundschau vom 14.7.2007.

58 Moritz Freiherr von Knigge, in Kerstin Decker, Die Moral der Mächtigen, in: Der Tagesspiegel vom 11.10.2006.

## 3.2 Neuorientierung von Unternehmensstrategien und Einstellungspraktiken

### Veränderung von Unternehmensstrategien

Veränderungen werden auch in Bezug auf einige in starkem Maße durch die *Shareholder-Value*-Orientierung bestimmte Unternehmensstrategien gefordert. Unternehmen sollten – und dies erinnert an gleich lautende Vorschläge für Städte und Gemeinden –

- ihre Strategien weniger an den „Patentrezepten“ anderer orientieren als an eigenen Potenzialen und Strukturen,
- „wieder langfristiger ... denken (und planen) und nicht zu sehr auf Quartalsberichte schauen“<sup>59</sup>,
- auf Entschleunigung und De-Fragmentierung im Sinne der Entwicklung übergreifender Perspektiven setzen<sup>60</sup> wie auch
- sich stärker auf eigene Entscheidungskompetenzen und Erfolge als auf die Vorschläge von Unternehmensberatern verlassen (Grupp).

Gefordert werden auch unternehmerische Standortverantwortung und ein stärkerer Standortbezug – aus gesamtwirtschaftlichen, aber auch aus betriebsspezifischen Gründen. „Unabhängig davon, wie global ein Unternehmen ist, muss es ... in jedem Fall die Vitalität seiner Heimatbasis erhalten. Globalisierung ist kein Ersatz für die Pflege der Heimatbasis“<sup>61</sup>. Grundlage von Unternehmensverlagerungen sollten saubere Analysen sein (Robbers). Am allgemeinen Trend orientierte oder den Argumenten von Unternehmensberatern, dass „draußen vieles anders und billiger ist“ (Grupp) folgende Verlagerungen haben oft mit Insolvenzen oder kostspieligen Rückverlagerungen geendet<sup>62</sup>.

### **Diversity-Management – Abbau von Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt**

Der Tatsache, dass Migration ein wesentlicher Bestandteil der Globalisierung und Deutschland ein Zuwanderungsland mit einer zunehmend heterogenen Bevölkerung ist, wird auf dem Arbeitsmarkt nur unzureichend Rechnung getragen. Das im

---

59 Ulrich Lehner (Vorstand des Henkel-Konzerns), „Marken sind wie Leuchttürme“, Interview, in: Frankfurter Rundschau vom 25.4.2007.

60 Bernd Schuppener und Cornelia Andriof, Beruf: Manager-Kernkompetenz: Kommunikation, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 11.9.2006.

61 Michael E. Porter, „Heimatbasis pflegen“, Interview, in: Wirtschaftswoche 28/1991, S. 57.

62 Wolfgang Grupp, „MUT – Gefahren – Herausforderungen – Chancen“, Rede beim dritten Petersberger Forum am 2.6.2004, S. 2.

August 2006 in Kraft getretene „Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz“ (auch „Antidiskriminierungsgesetz“ genannt) hat daran nur wenig geändert.

Für Migrantinnen und Migranten ist es nach wie vor schwierig – auch bei guter Qualifikation –, auf dem derzeitigen Arbeitsmarkt eine Stelle zu finden. Nach einer aktuellen Untersuchung der IG Metall haben Jugendliche mit Migrationshintergrund „selbst mit guten Schulabschlüssen ... geringere Chancen auf eine qualifizierte Berufsausbildung“<sup>63</sup>. Von den Bewerbern ohne Migrationshintergrund finden 40 Prozent einen betrieblichen Ausbildungsplatz, von denen mit Migrationshintergrund nur 29 Prozent<sup>64</sup>. Die Ausbildungsperspektiven der Letztgenannten haben sich zudem im vergangenen Jahrzehnt überproportional verschlechtert.

Erforderlich sind daher eine auch andere gesellschaftliche Bereiche erfassende Antidiskriminierungskampagne und ein weitreichender, mit der Akzeptanz sich ändernder demographischer Realitäten einhergehender Bewusstseinswandel. Deutlich werden sollte auch, dass die Marginalisierung bestimmter Gruppen auf dem Arbeitsmarkt in einer zunehmend multiethnisch werdenden Gesellschaft – ungeachtet aller Integrationsbemühungen – nur einer steigenden sozialen Desintegration wie auch individueller und kollektiver Abschottung Vorschub leistet. Als Vorbild sollte das aus den U.S.A. stammende Konzept des *Diversity-Management* dienen, dessen Ziel es ist, die Belegschaft von Unternehmen im Sinne der Förderung von Innovation und Kreativität möglichst vielfältig zu gestalten<sup>65</sup>.

#### 4. Die europäische Ebene

Als maßgeblicher Akteur in der globalen Triadenkonkurrenz (vgl. Abschnitt 1.2.) ist die Europäische Union „die richtige Ebene, um auf die Herausforderungen der Globalisierung zu antworten“ (Articus). Als „großer und einflussreicher Block“ hätte sie auch „Möglichkeiten, diesen Prozess zu gestalten und zu beeinflussen“ (Altvater, Hickel).

Seit dem Maastricht-Vertrag von 1991 und dem damit forcierten Prozess der Schaffung einer Wirtschafts- und Währungsunion zielt die Politik der Europäischen Union – vor allem nach der sogenannten Osterweiterung – in eine andere Richtung. Sie fungiert in zunehmendem Maße als Transmissionsriemen und Umsetzungsinstanz für die neoliberalen Ziele und Prinzipien des aktuellen Globalisierungsprozesses (vgl. Abschnitt 1.2).

Die kommunale Ebene ist von dieser Entwicklung in besonderem Maße betroffen, da eine zunehmende Zahl von EU-Entscheidungen, -Verordnungen und -Richtlinien unmittelbare wie mittelbare Auswirkungen auf die Kommunalpolitik

---

63 Zit. nach: Markus Sievers, Fremd und ohne Chance, in: Frankfurter Rundschau vom 11.1.2008.

64 Ebenda.

65 Bahjda Fix, Diskriminierung am Arbeitsplatz, in: Islamischezeitung.de vom 9.5.2007.

und kommunale Regelungsbereiche zeitigt<sup>66</sup>. „Die europäische Politik wirkt sich ... in vielen Politik- und Verwaltungsfeldern nachhaltiger auf die Kommunen aus als die Politik des Bundes und der Länder“<sup>67</sup>.

Vertreterinnen und Vertreter der kommunalen Spitzenverbände und der Politik plädieren vor diesem Hintergrund ebenso wie Wirtschafts- und Politikwissenschaftlerinnen und -wissenschaftler für

- eine Verteidigung der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland,
- eine Stärkung des europäischen Sozialmodells,
- eine Bekämpfung der wettbewerbsbedingten *race to the bottom* in Bezug auf kommunale Versorgungsleistungen wie auch Steuern und Löhne sowie nicht zuletzt
- eine Harmonisierung der Sozialsysteme der EU-Mitgliedstaaten<sup>68</sup>.

#### 4.1 Verbesserung der Stellung der Kommunen und Verteidigung der kommunalen Selbstverwaltung

##### Verbesserung der kommunalen Mitwirkungsrechte

Städte und Gemeinden sind den Politiken und Gesetzgebungsvorhaben der Europäischen Union in zunehmendem Maße ausgesetzt. Der Anteil der Brüsseler Entscheidungen und Verordnungen, die sich unmittelbar oder mittelbar auf die kommunale Ebene auswirken, wird bereits auf 70 Prozent geschätzt. Für die Stadtbevölkerung stehen die Kommunen vor allem als „Ausführungsinstanzen von Programmen da (...), die irgendwo in Brüssel“ auf technokratische Weise zustande gekommen sind und vor Ort keinerlei Legitimation besitzen<sup>69</sup>.

In den politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen der Europäischen Union spielen Kommunen ungeachtet ihrer ökonomischen und demographischen Potenz – 80 Prozent der Einwohner Europas leben in Städten und ihrem verstärkten Umland – allenfalls eine nachrangige Rolle<sup>70</sup>. Dafür gibt es mehrere Gründe:

---

66 *Stephan Articus*, Mit dem Europa der Städte endlich Ernst machen, in: der städtetag 4/2005, S. 26.

67 *Stephan Articus*, Zukunft der Stadt? – Stadt der Zukunft!, S. 21.

68 *Michael R. Krätke*, Hat das „Europäische Sozialmodell“ noch eine Zukunft?, in: Freitag 12 vom 24.3.2006.

69 *Josef Esser*, Kommunen und Länder im Sog der europäischen Mehrebenenverflechtung, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften II/2005, S. 34.

70 Eine grundlegende Veränderung und Verbesserung der Stellung der Kommunen wird von dem im Dezember 2007 von den europäischen Staats- und Regierungschefs in Lissabon unterzeichneten EU-Reformvertrag und dessen die kommunale Ebene betreffenden Neuregelungen erwartet: Dazu zählen insbesondere die erstmalige und ausdrückliche Anerkennung des Rechts der kommunalen Selbstverwaltung durch die EU, die Stärkung des Subsidiaritätsprinzips und die Erweiterung der

- den vergleichsweise geringen Stellenwert der kommunalen Ebene infolge der Dominanz des „romanischen“ Staats- und Verwaltungsdenkens in der EU-Kommission<sup>71</sup>,
- die „Zweistufigkeit“ des innerstaatlichen Entscheidungssystems in Deutschland, bei dem „die kommunale Ebene staatsrechtlich den Ländern zugeordnet wird“<sup>72</sup>. Länder und Bund fungieren somit als Sachwalter der kommunalen Interessen auf europäischer Ebene,
- die zahlenmäßig nur geringe Repräsentanz der kommunalen Ebene im regionalen Anhörungsforum der Europäischen Union, dem Ausschuss der Regionen. Von den 24 deutschen Sitzen haben die Bundesländer den Kommunen nur drei zugestanden.

Im Sinne der Gegensteuerung sowie einer verstärkten Beteiligung und Berücksichtigung der kommunalen Ebene als Basis der europäischen Integration werden daher gefordert:

- ein gesetzlich garantierter Schutz kommunaler Belange bei Vorhaben der Europäischen Union durch die zuständigen Bundesorgane<sup>73</sup>. Damit soll der Bund als Sachwalter kommunaler Interessen stärker in die Pflicht genommen werden,
- eine Information der kommunalen Spitzenverbände über Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union durch den Bund<sup>74</sup>,
- eine angemessene Beteiligung der Städte an den Verhandlungen über die Ausgestaltung und die Wirkungsweise der europäischen Politik<sup>75</sup> durch Institutionalisierung kommunaler Anhörungs- und Mitwirkungsrechte sowie nicht zuletzt
- eine Verpflichtung der EU-Gremien zur Beachtung von kommunaler Selbstverwaltungsgarantie und kommunaler Eigenständigkeit.

Zur Stärkung der kommunalen Ebene gegenüber den Entscheidungsorganen der EU ist es auch erforderlich, die aktuelle „Vielstimmigkeit“ der Städte sowohl im

---

Subsidiaritätskontrolle, der Ausbau der Konsultationsrechte der Kommunen in Europa sowie die Aufwertung des Ausschusses der Regionen (AdR) über die Verschaffung eines eigenen Klagerechts vor dem Europäischen Gerichtshof, siehe: *Uwe Zimmermann*, Von der EU-Verfassung zum Vertrag von Lissabon – Zu den kommunalen Rechten im EU-Reformvertrag, in: *KommJur* 2/2008, S. 42.

71 *Hellmut Wollmann*, Die traditionelle deutsche kommunale Selbstverwaltung – Ein „Auslaufmodell“?, in: *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften* I/2002, S. 44.

72 Ebenda.

73 *Stephan Hobe*, Zur Stellung der Kommunen in der Europäischen Union, in: *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften* II/2005, S. 47.

74 Ebenda.

75 *Stephan Articus*, Zukunft der Stadt? – Stadt der Zukunft!, S. 21.

nationalen Kontext als auch nationalstaatenübergreifend zugunsten einer gemeinsamen Position zu reduzieren, die Zusammenarbeit der kommunalen Spitzenverbände der EU-Mitgliedsländer zu intensivieren<sup>76</sup> und die Europabüros der Städte gezielter „als Sprachrohre in Richtung Brüssel zu organisieren“ (Becker).

### **Aufrechterhaltung der kommunalen Daseinsvorsorge**

Bei den auf Marktöffnung und Wettbewerb setzenden Liberalisierungspolitiken der Europäischen Union hat in jüngerer Zeit der Dienstleistungssektor einen deutlichen Relevanzgewinn verzeichnet. Den Zielen der Lissabon-Strategie entsprechend und in der Absicht, in diesem wichtigen Wirtschaftssektor erhebliche Wachstumsimpulse auszulösen, sollen die fragmentierten Dienstleistungsmärkte beseitigt und ein europaweiter Binnenmarkt für Dienstleistungen eingerichtet werden<sup>77</sup>.

Für deutsche Städte und Gemeinden bedeutet diese Politik eine massive Bedrohung der ihnen grundsätzlich garantierten Zuständigkeit für die gemeinwohlorientierte Daseinsvorsorge und damit einer der Säulen der kommunalen Selbstverwaltung.

Die 2006 vom Europäischen Parlament verabschiedete Dienstleistungsrichtlinie unterscheidet zwei Typen von Dienstleistungen: „im allgemeinen Interesse“ stehende, die, sofern sie einer Gemeinwohlaufgabe dienen, vom Wettbewerbsrecht ausgenommen sind, sowie solche „im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse“, die „als normale Wirtschaftstätigkeit gelten und den entsprechenden Binnenmarkt-Regeln (wie beispielsweise den Richtlinien zur Auftragsvergabe) unterliegen“<sup>78</sup>. Die Abgrenzung zwischen diesen beiden Dienstleistungstypen ist allerdings unscharf. Der Europäischen Kommission, nach deren Ansicht Dienstleistungen nahezu immer als wirtschaftliche Aktivitäten zu verstehen sind, und dem Europäischen Gerichtshof als oberster Entscheidungsinstanz werden damit große Interpretations- und Ermessensspielräume eröffnet, die dahingehend genutzt werden, Dienstleistungen von allgemeinem Interesse „nun Sektor für Sektor nach den Regeln des Binnenmarktes auszurichten“<sup>79</sup>. Selbst in Bereichen wie „Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen“ sowie „Bildung und Ausbildung“ beginnt „der Grundkonsens darüber, dass sie zur Grundversorgung gehören ... zu bröckeln“<sup>80</sup>.

Zur Verhinderung einer weitgehenden Preisgabe der öffentlichen Daseinsvorsorge an den Markt<sup>81</sup> und einer weiteren Erosion der kommunalen Selbstverwaltung

---

76 Heide Rühle, Privates Europa? In: Die Grünen im Europäischen Parlament (Hrsg.), Forum Kommunalpolitik vom 27.3.2007.

77 Ebenda.

78 Ebenda.

79 Elisabeth Schroedter, Daseinsvorsorge in Gefahr, Manuskript, o.J., 30.9.2006.

80 Ebenda.

81 Martin Biermann, Oberbürgermeister der Stadt Celle, Rede anlässlich der Hauptversammlung des Niedersächsischen Städtetages, Celle, 13.-14.3.2007.

werden Forderungen unterschiedlicher Reichweite erhoben. Notwendig ist danach

- ein Ausgleich zwischen Wettbewerbspolitik und Gemeinwohlverpflichtung im Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge<sup>82</sup>,
- die Vorlage einer klaren inhaltlichen Abgrenzung der beiden Typen von Dienstleistungen<sup>83</sup> und die Erstellung eines rechtlichen Schutzrahmens für die Dienste der Daseinsvorsorge<sup>84</sup>,
- ein Erhalt der deutschen Standards in Bezug auf Qualität, flächendeckende Versorgung und gleichberechtigten Zugang für alle Bürgerinnen und Bürger<sup>85</sup>,
- ein Verzicht auf eine Ausschreibungspflicht für gemeinwohlorientierte öffentliche Dienstleistungen. „Die Gestaltungsverantwortung sollte bei den Gemeinden belassen werden“ (Vogel). Diese sollten berechtigt sein, „die für die Erbringung von öffentlichen Dienstleistungen zweckmäßigste Form – unter Berücksichtigung der jeweiligen lokalen Besonderheiten – zu wählen“<sup>86</sup>,
- die Sozialverpflichtung kommunaler Einrichtungen nicht der Wettbewerbsorientierung der EU zu überlassen (Münstermann) und die Leistungen der Daseinsvorsorge „komplett vom Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie (auszunehmen)“<sup>87</sup>. Damit solle, nach den Worten des Vizepräsidenten des Österreichischen Gemeindebundes, verhindert werden, dass die politische Kultur der öffentlichen Daseinsvorsorge auf dem „Altar des internationalen Wettbewerbs dem neoliberalen Fetisch der Gewinn-Maximierung um jeden Preis geopfert wird“<sup>88</sup>.

---

82 Position von Deutschem Städtetag und Deutschem Städte- und Gemeindebund, zit. nach: *Warnung vor EU-Wettbewerbspolitik*, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 4.5.2000.

83 *Hendrik Kafack*, Zwischen Gemeinwohl und Wettbewerb, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 26.9.2006.

84 *Elisabeth Schroedter*.

85 *Deutscher Städtetag*, Städtische Daseinsvorsorge unter EU-Bedingungen gefährdet, in: *staedtetag.de* vom 3.5.2006.

86 *Gérard Collomb*, Ein erweitertes Europa braucht starke Städte, in: *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften* II/2005, S. 87.

87 *Städtetag Nordrhein-Westfalen (Hrsg.)*, Geschäftsbericht 2006, Köln 2006, S. 120.

88 *Walter Zimper*, Vizepräsident des Österreichischen Gemeindebundes, zit. nach Barbara Baltsch, Gestaltungsfreiheit für Kommunen in Europa, in: *Europa kommunal* 4/2006, S. 124.

## 4.2 Harmonisierung von Sozial- und Steuersystemen in den Mitgliedstaaten

### Stärkung des Europäischen Sozialmodells

Angesichts der Europäischen Wirtschaftsunion und der Herausbildung eines gemeinsamen Arbeitsmarktes werden verstärkt auch eine Europäische Sozialunion<sup>89</sup> und ein Europäisches Sozialmodell für notwendig erachtet<sup>90</sup>. Nach Jean-Claude Juncker, einem der überzeugtesten Vertreter der europäischen Integration, gibt es ein solches Sozialmodell bisher nicht<sup>91</sup>. In Europa lassen sich gegenwärtig vielmehr – einer Studie über „Globalisierung und die Reformierung europäischer Sozialmodelle“ von André Sapier<sup>92</sup> zufolge – unterschiedliche Sozialmodelle unterscheiden: das nordische, das angelsächsische, das kontinentale, das mediterrane sowie die zum Teil schwach ausgeprägten Sozialsysteme der sogenannten EU-10 (mit je unterschiedlichen Auswirkungen auf die jeweiligen kommunalen Ebenen).

Zur Schaffung eines gemeinsamen Sozialmodells bedarf es einer gesamteuropäischen Initiative. Gefordert werden

- eine Abkehr von der fortschreitenden Privatisierung sozialer Sicherungssysteme und ein Ausbau dieser Sicherungssysteme sowie eine schrittweise Ausweitung des sozialen Schutzes<sup>93</sup>,
- die Einführung einer staatenübergreifenden Werteorientierung und die Festsetzung gemeinsam definierter Mindeststandards<sup>94</sup> sowie nicht zuletzt
- eine Harmonisierung der Sozialsysteme der EU-Mitgliedstaaten<sup>95</sup>.

Das Verfahren zur Einrichtung eines Europäischen Sozialmodells sollte sich an den Maßnahmen zur Schaffung der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion orientieren: Vorgabe von Zielen im sozialen Bereich, Sanktionen im Falle der Nichteinhaltung, Anreize zur Teilnahme durch Bereitstellung von Strukturfondsmitteln usw.<sup>96</sup>

---

89 Jean-Claude Juncker, „Wir brauchen ein Grundeinkommen für alle“, Interview, in: Frankfurter Rundschau vom 11.11.2006.

90 Joachim Fritz-Vannahme, Klassenkampf in Europa, Die EU-Länder wollen das Europäische Sozialmodell verteidigen, in: DIE ZEIT vom 31.3.2005.

91 Zit. nach: Joachim Fritz-Vannahme und Petra Pinzler, Ein Kontinent, zwei Welten, in: DIE ZEIT vom 19.8.2005.

92 Zit. nach: Interview mit Prof. Ernst Ulrich von Weizsäcker, am 26.10.2005 in Bonn.

93 ver.di – Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (Hrsg.), Mythos Standortchwäche, Berlin 2004, S. 24.

94 Jörg Huffschmid, Dieter Eißel u.a., Öffentliche Finanzen: gerecht gestalten!, S. 66.

95 Michael R. Krätke, Hat das „Europäische Sozialmodell“ noch eine Zukunft?, in: Freitag 12 vom 24.3.2006.

96 Jeppe F. Jørgensen und Jochen Schulz zur Wisch, Wie sozial ist Europa? Eine Kurzstudie zur sozialen Lage in Europa, Berlin 2006, S. 67.

Der mit einem Europäischen Sozialmodell intendierte soziale Zusammenhalt ist „nicht nur ein Ziel an sich“ oder ein „lästiges Hindernis für die wirtschaftliche Dynamik“, sondern auch „Mittel zum Zweck der wirtschaftlichen Entwicklung“<sup>97</sup> und unabdingbare Voraussetzung für einen dauerhaften sozialen Frieden<sup>98</sup>.

### Reduzierung des transnationalen Unterbietungswettbewerbs

Der Abbau von Grenzen und Handelsschranken im Zuge marktwirtschaftlicher Liberalisierung und Deregulierung sowie eine Vielzahl technologischer Innovationen haben unternehmerische Standortfreiheit wie auch -mobilität in bisher nicht gekanntem Umfang ermöglicht und angesichts der Beibehaltung unterschiedlicher nationaler Rahmenbedingungen und Regularien dazu beigetragen, den Standortwettbewerb der EU-Mitgliedstaaten weiter zu verstärken. Deutlich verschärft hat sich dieser mit dem 2004 vollzogenen Beitritt von zehn neuen Mitgliedsländern aus Ost- und Mitteleuropa. Niedrige Sätze bei Unternehmenssteuern und Sozialabgaben wie auch niedrige Lohnniveaus bei gleichzeitig hohem Qualifikationsgrad der Arbeitskräfte haben diesen Staaten Wettbewerbsvorteile eröffnet und sie zu attraktiven Standorten für Unternehmen aus Westeuropa und den Triaderegionen werden lassen. In Deutschland hat dies ebenso wie in anderen „Hochsteuereändern“ zu einem anhaltenden Wettbewerbsdruck auf Unternehmenssteuern und Löhne geführt und einen Steuersenkungswettbewerb ausgelöst, dessen erklärtes Ziel es ist, die nationale Standortattraktivität für internationale Investoren und grenzüberschreitend tätige Unternehmen zu erhalten. „Die wahrscheinlichste Folge des andauernden Steuerwettbewerbs“ ist nach der Financial Times „die vollständige Beseitigung der Unternehmenssteuern in Europa“<sup>99</sup>. Bereits jetzt sichtbare Ergebnisse des Steuersenkungswettbewerbs sind hierzulande fehlende Mittel für Unterhaltung und Ausbau öffentlicher Infrastruktureinrichtungen und damit eine Beeinträchtigung der Standortqualität, in den meisten Beitrittsländern hingegen zu hohe Haushaltsdefizite<sup>100</sup>. Verlagerungen großer transnationaler Unternehmen lassen sich damit – wie die Entwicklungen bei AEG-Electrolux in Nürnberg oder Nokia in Bochum zeigen – allerdings nicht verhindern.

Zur Eindämmung dieses letzten Endes für (nahezu) alle Beteiligten ruinösen, die fiskalische Basis beeinträchtigenden Wettbewerbs werden gefordert:

---

97 *Lothar Witte*, Europäisches Sozialmodell und Sozialer Zusammenhalt: Welche Rolle spielt die EU? in: Friedrich Ebert Stiftung (Hrsg.), Internationale Politikanalyse Europäische Politik, Dezember 2004, S. 13.

98 *Gerhard Schröder*, zit. nach: EU berät über Europäisches Sozialmodell, in: EurActiv.com vom 31.10.2005.

99 Zit. nach: *Heiner Flaßbeck*, Wettbewerb, in: Frankfurter Rundschau vom 24.2.2007.

100 *Hermannus Pfeiffer*, Unternehmen profitieren vom Steuerdumping, in: Frankfurter Rundschau vom 23.3.2004.

- Europäisierung der Steuerpolitik und Einführung europäischer Mindestsätze bei der Unternehmensbesteuerung (Hickel)<sup>101</sup>,
- weitgehende Harmonisierung der Unternehmensbesteuerung im europäischen Binnenmarkt<sup>102</sup>. „Derzeit läuft die Harmonisierung nicht im Steuerbereich, sondern bei Äpfeln“ (von Weizsäcker),
- Unterbindung von Gewinnverschiebungen großer transnationaler Unternehmen in Niedrig-Steuer-Staaten wie auch
- Einstellung der den Standortwettbewerb zusätzlich begünstigenden Förderung transnationaler Unternehmensverlagerungen mit Hilfe europäischer Strukturfonds.

Gleichfalls aus Wettbewerbsgründen praktizierten und in der Regel auf öffentliche Subventionsleistungen setzenden Lohnsenkungen sollte mit der Einführung gemeinsamer Mindestlöhne (Hickel)<sup>103</sup> wie auch mit „sozialen Mindeststandards im Arbeitsrecht“<sup>104</sup> begegnet werden.

Zur Verhinderung des Gegeneinander-Ausspielens von Standorten im Falle betriebsinterner Restrukturierungsmaßnahmen großer Konzerne sollten europaweit geltende Rahmenbedingungen abgeschlossen werden, wie sie im Falle von General Motors Europa (GME) bereits 2004 vereinbart worden sind<sup>105</sup>.

## 5. Globale Ebene

Anders als in den 1990er-Jahren, in denen „davon, dass globale Veränderungen für die Entwicklung der deutschen Städte bedeutsam sein könnten, noch keine Rede war“ (Vogel), sind Städte heute integrale Bestandteile komplexer, durch zunehmende internationale Interdependenzen und Abhängigkeiten bestimmter Vernetzungen. Städte und Gemeinden sind damit dem neoliberalen, auf das Primat von ökonomischer Deregulierung und Liberalisierung setzenden sowie wettbewerbsorientierten, immer weitere Räume und Sektoren erfassenden Prozess der Globalisierung vielfältig ausgesetzt, mittel- wie unmittelbar (vgl. Abschnitt II). Viele kommunale Probleme – von der Verlagerung von Unternehmen(-steilen) über die Zuwanderung von Arbeitsuchenden bis zu steigenden Energiekosten – werden auf globaler Ebene „eingeleitet“. Dieser Prozess ist – wie bereits einleitend dargelegt – kein Sachzwang, sondern Ergebnis der als Antwort auf die Fordismuskrisis

101 *Jean-Claude Juncker: Soziale Mindeststandards sind ja keine obszöne Idee*, Interview, in: Frankfurter Rundschau vom 9.11.2001.

102 *Rudolf Hickel*, Steuern, in: Wissenschaftlicher Beirat von attac (Hrsg.), ABC der Globalisierung, S. 184.

103 *Vladimir Spidla*, EU-Kommissar für Arbeit, Soziales und Chancengleichheit, „Mindestlohn ist ein Erfolg der EU“, Interview, in: FR-online.de vom 19.4.2007.

104 *Jean-Claude Juncker: Soziale Mindeststandards sind ja keine obszöne Idee*.

105 *Peter Scherrer und Rainer Weinert*, Auf dem Weg zur europäischen Tarifpolitik, in: Frankfurter Rundschau vom 10.8.2005.

formulierten Politiken, Strategien und Maßnahmen zentraler Akteure aus Weltpolitik und Weltwirtschaft. „Die Globalisierung ist ein politisch bewusster und gewollter Prozess und somit beeinflussbar“<sup>106</sup>.

Zur nachhaltigen Lösung der unmittelbar wie mittelbar durch den Globalisierungsprozess bedingten kommunalen Probleme und zur Verhinderung einer weiteren Polarisierung ihrer Strukturen ist daher auch ein Paradigmenwechsel auf globaler Ebene erforderlich: in Form veränderter Interventionsmechanismen wie auch einer Neuorientierung der rahmensetzenden Institutionen und ihrer Politiken. „Die ökonomische Globalisierung (muss) durch eine Globalisierung der Politik, also durch eine politische Regulierung, ergänzt und vervollständigt werden“<sup>107</sup>.

## 5.1 Institutionelle Reformen und Neuerungen

### Internationale Kontrollbehörden

Die spektakulärsten Veränderungen haben sich im Zuge weltweiter Deregulierung und Liberalisierung auf den Finanzmärkten vollzogen. Diese haben nicht nur einen weitreichenden Funktionswandel – von Finanzierungs- zu Handelsmärkten mit einem exorbitanten Anstieg von Finanztransaktionen – erfahren, sondern sich auch „von einem Teilmarkt der Wirtschaft“ zu global maßgeblichen Einflussgrößen für Politik und unternehmerisches Handeln entwickelt. „Finanzmärkte entscheiden über die Richtigkeit der Politik von Geschäftsleitungen und Regierungen“<sup>108</sup>. Zunehmend an Dominanz gewinnende Finanzinvestoren setzen öffentliche wie private Akteure im Sinne optimaler Renditen einem steigenden Druck aus.

Zur Eindämmung dieser alle Sektoren und Ebenen betreffenden Entwicklung und zur stärkeren Regulierung der Märkte des Finanzkapitals (Erwin) werden eine „neue nationale Finanzarchitektur“ und eine „Politische Regulierung der Finanzmärkte“ (Hickel)<sup>109</sup> sowie die Einrichtung einer internationalen Kontrollbehörde (Hickel) gefordert<sup>110</sup>. Ein Ziel sollte auch sein, „die Finanzmärkte auf ihre ökonomischen Finanzierungs- und Vermögenssicherungsfunktionen zurückzuführen“<sup>111</sup>.

---

106 Wolfgang Weinz, Weltsozialordnung und globale Zivilgesellschaft, in: Vereinte Nationen 3/2000, S. 94.

107 Elmar Altvater, Monopoly spielen oder Mut machen, in: Frankfurter Rundschau vom 11.7.2000.

108 Jörg Huffschmid, Finanzmärkte, Globalisierung und alternative Wirtschaftspolitik, Vortragsmanuskript, Salzgitter März 2003, S. 1.

109 Ebenda, S. 8.

110 Siehe dazu auch: Armut verhindern, Reichtum nutzen, Auszüge aus: Jahrbuch Gerechtigkeit – Armes reiches Deutschland, Frankfurt am Main 2005, in: Frankfurter Rundschau vom 8.11.2005.

111 Jörg Huffschmid, Finanzmärkte, in: Wissenschaftlicher Beirat von attac, S. 51.

Neue Formen der Regulierung und Kontrolle sind auch angesichts von Megafusionen und grenzüberschreitenden Unternehmensübernahmen erforderlich, deren Zahl sich seit den 1990-Jahren vervielfacht hat. Die dadurch entstehenden, in der Regel transnationalen Konzerne bedeuten nicht nur eine starke Konzentration von unternehmerischer Macht und Einfluss, sie entziehen sich auch zunehmend nationalstaatlicher Regulierbarkeit und tragen mit der Bildung von Oligopolen dazu bei, das allgemein postulierte Wettbewerbsziel auszuhöhlen. Nationale Kontrollorgane greifen bei dieser Entwicklung zu kurz. „Während Industrie, Dienstleister und Handel ... mit Liberalisierung und Globalisierung Ernst machen, sitzen die Wettbewerbshüter in ihren Amtsstuben und müssen mit ihrem nationalen Werkzeugkästchen an internationalen Großbauwerken herumbasteln“<sup>112</sup>. Erforderlich erscheint eine globale Wettbewerbskontrolle mit Hilfe eines globalen Kartellrechts (Altwater) und der Einrichtung eines Weltkartellamts zur Begrenzung der Macht von Unternehmen.

### Neuorientierung der internationalen Finanz- und Wirtschaftsinstitutionen

IWF und Weltbank, die ursprünglich für die Stabilisierung des internationalen Währungssystems und die Vergabe von Entwicklungskrediten für Lateinamerika und den Wiederaufbau Europas zuständig waren<sup>113</sup>, haben nach dem Ende des Währungssystems von Bretton-Woods eine weitreichende strategische Neuorientierung erfahren. Sie sind damit – ebenso wie die WTO – zu Machtzentren der globalen Finanz- und Wirtschaftsentwicklung geworden, die die von den Interessen der Industriestaaten dominierten „Spielregeln in der Globalisierung festlegen“<sup>114</sup>, und mit deren Hilfe den Empfängerstaaten finanzwirtschaftlicher Hilfen neoliberal geprägte Anpassungspolitiken verordnet wurden. Die konkreten Strukturen und Bedarfe der einzelnen Staaten wurden dabei nach dem Motto *one size fits all* weitgehend vernachlässigt<sup>115</sup>.

Adressaten von Forderungen nach einem erneuten Paradigmenwechsel bei den global agierenden Wirtschafts- und Finanzinstitutionen IWF und Weltbank sind vor allem die westlichen Industriestaaten, die infolge ungleicher, an die Kapitalanteile der einzelnen Staaten gebundener Stimmrechtsverhältnisse in den Entscheidungsgremien dieser Institutionen über den meisten Einfluss verfügen. Gefordert werden

- eine Revision der neoliberalen Orientierung von Entwicklungspolitiken und Entwicklungsprogrammen,

---

112 Dieter Fockenbrock, In einer Welt der Megafusionen hat ein Weltkartellamt durchaus einen Platz, in: Handelsblatt vom 12.5.1999.

113 Harald Klimenta, Bretton-Woods-Institutionen, in: Wissenschaftlicher Beirat von attac (Hrsg.), S. 22.

114 Joseph Stiglitz, Die Schatten der Globalisierung, S. 246.

115 Daniela Setton, Washington Consensus, in: Wissenschaftlicher Beirat von attac (Hrsg.), S. 202.

- ein von der Weltbank bereits beschlossener Verzicht auf detaillierte politische Vorgaben für nationale Kreditnehmer<sup>116</sup>,
- eine demokratisch bestimmte Neuverteilung der Stimmrechte bei IWF und Weltbank<sup>117</sup> sowie eine grundlegende Revision der Leitungs- und Aufsichtsstrukturen und nicht zuletzt
- die Einbettung der Bretton-Woods-Institutionen „in ein demokratisiertes UN-System“<sup>118</sup>.

Die WTO ist zwar infolge des Prinzips „ein Mitglied – eine Stimme“ demokratischer verfasst als IWF und Weltbank, aber auch hier dominieren die großen Industriestaaten. Nach Stiglitz ist „die WTO das offensichtlichste Symbol der globalen Ungerechtigkeiten und der Heucheleien der Industrieländer“<sup>119</sup>. Diese träten zwar für Öffnung der Märkte und Subventionsverzicht in Entwicklungsländern ein, gleichzeitig subventionierten sie jedoch ihre Agrarwirtschaften und schotteten sich gegen Produkte der Entwicklungsländer ab. Gefordert werden

- ein genereller, die Verhandlungsmacht von Nicht-Industrieländern stärkender organisatorischer Umbau,
- die Einführung neuer, die Produktionsbedingungen von Waren berücksichtigender handelspolitischer Doktrinen,
- die auch im Kontext der ILO (vgl. Abschnitt V.5.2) genannte Einführung sozialer und arbeitsrechtlicher Mindeststandards (Hickel). Innerhalb der WTO gewährte Handelsprivilegien sollten von der Einhaltung fundamentaler Arbeitnehmerrechte abhängig gemacht werden<sup>120</sup>. Im Gegensatz zur ILO verfügt die WTO über durchsetzungsrelevante Sanktionsmöglichkeiten,
- nicht zuletzt die Einbeziehung weiterer Bewertungskriterien wie Umwelt, Sicherheit und Gesundheit.

## 5.2 Ansätze zur Reduzierung des *race to the bottom* vieler Entwicklungsländer

### Soziale Mindeststandards

Ebenso wie für den europäischen Binnenmarkt wird auch für den „globalen Markt“ die verbindliche Durchsetzung sozialer Mindeststandards (Hickel) und arbeitsrechtlicher Mindestnormen wie auch eine Kontrolle der Produktionsbedin-

---

116 *Sven Astheimer*, Weltbank schwört altem Patentrezept ab, in: Frankfurter Rundschau vom 30.8.2004.

117 *Joseph Stiglitz*, S. 260.

118 *Burak Copur und Ann-Kathrin Schneider*, IWF & Weltbank, S. 4.

119 *Joseph Stiglitz*, S. 280.

120 *Thomas Greven und Christoph Scherrer*, Globalisierung gestalten, S. 145.

gungen (Hickel) gefordert. Damit sollen vorhandene Disparitäten reduziert und der Abbau von Arbeitnehmerrechten wie auch eine Verschlechterung der Arbeitsbedingungen in der Konkurrenz um Wettbewerbsvorteile verhindert werden<sup>121</sup>. An den geforderten Normen, Konditionen und Kodizes besteht bereits jetzt kein Mangel; diese werden allerdings nur unzureichend umgesetzt. So hat die schon seit 1919 bestehende UN-Sonderorganisation ILO (Internationale Arbeitsorganisation) eine Vielzahl internationaler Arbeitsstandards in Form von Konventionen und Empfehlungen vorgelegt, die für die unterzeichnenden Mitgliedsländer bindend sind. Über effektive Sanktionsmittel zur Gewährleistung ihrer Umsetzung und Einhaltung verfügt die ILO im Gegensatz zu Wirtschaftsorganisationen wie der WTO (Welthandelsorganisation) allerdings nicht<sup>122</sup>. Die Organisation setzt auf Freiwilligkeit und Konsens und „hat“, so ein Vertreter des deutschen Industrie- und Handelstages (DIHT) bereits Mitte der 1990er-Jahre, „keine Zähne“<sup>123</sup>.

Unternehmerische Selbstverpflichtungen zur Umsetzung internationaler Rechtsnormen in Gestalt des vom damaligen UN-Generalsekretär Kofi Annan initiierten *Global Compact* oder in Form unternehmensspezifischer, oft als Reaktion auf Verbraucherkampagnen entwickelter Kodizes sind gleichfalls freiwillig. Die Überwachung ihrer Einhaltung erfolgt in der Regel unternehmensintern; oft dienen diese Kodizes vor allem unternehmerischer Öffentlichkeitsarbeit<sup>124</sup> und Imagepflege.

Der Umsetzung sozialer Standards mangelt es nicht nur an Verbindlichkeit, in vielen Entwicklungsländern stoßen sie auch auf Widerstand. Hinter diesem verbirgt sich in der Regel der im Wettbewerb um internationale Konzerne eingesetzte „spezifische ‚komparative Vorteil‘ dieser Länder, der sich oft auf Unterdrückung, Schuldknechtschaft und Kinderarbeit stützt“<sup>125</sup>.

Angesichts der aktuellen Probleme und Widerstände sollte die ILO gestärkt und mit Sanktions- und Durchsetzungsrechten ausgestattet werden. Gefordert werden auch „die Sicherung fundamentaler Sozialstandards durch direkte Abkommen mit Unternehmen<sup>126</sup>, die Integration von Sozialklauseln in internationale Handelsabkommen der WTO sowie nicht zuletzt eine finanzielle Unterstützung von Entwicklungsländern bei der Umsetzung von Sozialstandards von Seiten der Industrieländer als den Gewinnern der Globalisierung<sup>127</sup>.

---

121 Thomas Greven und Christoph Scherrer, *Globalisierung gestalten*, S. 127.

122 Ebenda.

123 Zit. nach Peter Ziller, *WTO-Gipfel – Suche nach einem Trampelpfad durch den Interessendschungel*, in: *Frankfurter Rundschau* vom 7.12.1996.

124 Wolfgang Weinz, *Weltsozialordnung und globale Zivilgesellschaft*, S. 97.

125 Ebenda, S. 96.

126 Ebenda.

127 Noreena Hertz, S. 274.

## Globale Steuern

Eine besondere Rolle unter den Ansätzen, die als Reaktion auf globalisierungsbedingte „Fehlentwicklungen“ gefordert werden, spielt die Einführung globaler Steuern. Die bekannteste ist die auf den U.S.-Ökonomen und Nobelpreisträger James Tobin zurückgehende Tobin-Steuer, die sich zunächst als Lenkungs- und weniger als Finanzierungsinstrument versteht. Mit dieser Steuer sollen transnationale, die Stabilität nationaler Ökonomien gefährdende Devisentransaktionen und damit ein zentrales Element des aktuellen Globalisierungsprozesses mit einer Gebühr belegt sowie zum Teil auch unterbunden werden<sup>128</sup>. Die Tobin-Steuer, die vor allem die Gewinner der Globalisierung – institutionelle Investoren und deren Klientel – betrifft, müsste nicht global erhoben werden, da sich die wichtigsten Devisenmärkte der Welt auf einige wenige Nationalstaaten konzentrieren<sup>129</sup>.

Die Einnahmen aus dieser Steuer, deren potenzielle Höhe je nach Berechnungsansatz zwischen zwei- und dreistelligen Milliardenbeträgen in U.S.-Dollar schwankt, könnten zur Finanzierung des globalen Umweltschutzes und zur Bekämpfung der Armut in Entwicklungsländern – als zentraler Triebfeder zunehmender transnationaler und transkontinentaler Migrantenströme – eingesetzt werden.

Für die Einführung einer Steuer auf spekulative Finanzgeschäfte – und damit eine abgewandelte Form der Tobin-Steuer – zur Finanzierung von Entwicklungsmaßnahmen haben sich neben Frankreich und dem früheren Bundeskanzler Schröder auch Finnland und Belgien ausgesprochen – allerdings unter der Voraussetzung, dass sich auch die übrigen EU-Mitglieder anschließen.

Ein doppelter Effekt wird auch mit der von französischer Seite und dem früheren Bundesfinanzminister Eichel favorisierten und mit internationaler Zweckbindung versehenen progressiven Flugsteuer verbunden. Im Vordergrund steht auch hier der „Finanzierungseffekt“, da die Steuereinnahmen neben der traditionellen Entwicklungshilfe zur Bekämpfung von Gesundheits-, Ernährungs- und Trinkwasserproblemen in den ärmsten Entwicklungsländern eingesetzt werden sollen. Dazu kommt aber auch ein möglicher „Lenkungseffekt“, da die Steuer „den Flugverkehr im Vergleich zu anderen Verkehrsmitteln verteuert und zu einer Verlagerung von Verkehr führen kann“<sup>130</sup>.

Neben weiteren globalen Steuern wie beispielsweise auf CO<sub>2</sub>-Emissionen oder Waffenexporte werden schließlich auch einheitliche Steuern auf Unternehmensgewinne transnationaler Konzerne gefordert<sup>131</sup>: zur Dämpfung des zwischen vielen Entwicklungsländern ausgetragenen und von multinationalen Unternehmen

---

128 Jörg Huffschmid, Dieter Eißel u.a. S. 98.

129 Michael R. Krätke, Reichlich Geld für eine andere Welt, in: Freitag 18 vom 3.5.2006.

130 Jörg Huffschmid, Dieter Eißel u.a. S. 99.

131 Michael R. Krätke.

forcierten Steuerwettbewerbs in Form eines Disparitäten verschärfenden *race to the bottom*.

## 6. Abschließende Bemerkung

Die aufgelisteten Forderungen und Empfehlungen, darauf wurde bereits eingangs hingewiesen, stehen nicht für eine bestimmte verbands- oder parteipolitische Richtung. Sie beruhen auf unterschiedlichen Quellen und Akteuren und sind nicht abschließender Natur. In Anbetracht des komplexen Themas stehen bei diesen Forderungen weniger konkrete Einzelfragen als größere Problemstellungen im Vordergrund. Der zunehmend stärkeren Einbindung von Städten und Gemeinden in ein komplexes, immer weitere Räume und Institutionen umfassendes Mehrebenensystem entsprechend richten sie sich nicht allein an die kommunale Ebene, sondern an ein breites, alle relevanten Einflussgrößen kommunalen Handelns erfassendes Spektrum von Akteuren.

Ungeachtet dieser Unterschiede teilen die erhobenen Forderungen und Empfehlungen mehrere zentrale Ziele:

- Veränderung kommunaler Politiken und Verbesserung der dafür notwendigen Voraussetzungen zur Gestaltung des aktuellen Globalisierungsprozesses und seiner Herausforderungen wie auch zur Reduzierung globalisierungsbedingter Fehlentwicklungen,
- Neuorientierung von Politiken und Strategien wie auch des Selbstverständnisses maßgeblicher kommunal relevanter Akteure sowie
- weitreichender Paradigmenwechsel zur Erzielung einer – in den Worten von Joseph Stiglitz – „Globalisierung mit menschlichem Antlitz“<sup>132</sup>.

Eine Umsetzung dieser Forderungen ist keine Frage der Einsicht, sie ist auch keine Frage präziserer Forschungsergebnisse. Sie hängt vielmehr – wie die Diskrepanzen zwischen wissenschaftlichen Untersuchungen und Empfehlungen einerseits und politischen Entscheidungen andererseits immer wieder deutlich werden lassen – von den entscheidungsrelevanten Akteuren, ihren divergierenden Interessen und den bestehenden politisch-sozialen Kräfteverhältnissen ab. Dies gilt für alle Ebenen. Einschneidende Veränderungen sind – wenn überhaupt – nicht in großem Maßstab und gleichzeitig, sondern immer nur punktuell und schrittweise möglich.

Ungeachtet aller Abhängigkeiten und externen Restriktionen sind Städte und Gemeinden als Hauptbetroffene der aktuellen Entwicklungen und Fehlentwicklungen jedoch gefordert zu handeln. Sie könnten dabei in Bezug auf notwendige, nicht allein am Mainstream orientierte Veränderungen eine wegweisende Rolle ein-

---

132 Joseph Stiglitz, Die Schatten der Globalisierung, S. 283.

nehmen und infolge zunehmender institutioneller Vernetzungen auch auf anderen Entscheidungsebenen Veränderungen bewirken: nicht als vereinzelte und miteinander konkurrierende Akteure, sondern über solidarische Zusammenschlüsse informeller wie formeller Art und gemeinsame Aktionen auf nationaler wie internationaler Ebene. Der Ausgang des „großen Umbruchs“, dem Städte und Gemeinden gegenwärtig unterworfen sind, ist noch offen. Damit bleibt er auch beeinflussbar.



## Literatur

- Ackermann erhitzt die Gemüter*, in: Frankfurter Rundschau vom 10.2.2005.
- Adler, Lukas*, Die soziale Spaltung der Hauptstadt, [www.wsws.org/de/2004/jun2004/berl-j12.shtml](http://www.wsws.org/de/2004/jun2004/berl-j12.shtml)
- Agthe, Thomas*, Bonn rückt dem Kongresszentrum näher, in: Kölner Stadt-Anzeiger vom 17./18.12.2005.
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.)*, Gleichwertige Lebensverhältnisse: Eine wichtige gesellschaftspolitische Aufgabe neu interpretieren!, Hannover 2006.
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.)*, Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover 2005.
- „*Allianz degradiert Frankfurt zur Filiale*“, Interview mit der Oberbürgermeisterin der Stadt Frankfurt am Main, Petra Roth, in: Frankfurter Rundschau vom 29.6.2006.
- Allmendinger, Jutta*, Interview, in: DEMO 9/2007, S. 10.
- Altwater, Elmar*, Privatisierung/Solidarische Ökonomie, in: Hans-Jürgen Urban (Hrsg.), ABC zum Neoliberalismus, Hamburg 2006, S. 176-178.
- Altwater, Elmar*, Monopoly spielen oder Mut machen, in: Frankfurter Rundschau vom 11.7.2000.
- Altwater, Elmar, und Birgit Mahnkopf*, Grenzen der Globalisierung, Münster 1996.
- Amt für Stadt- und Regionalentwicklung, Statistik, Integriertes Stadtentwicklungs- und Stadtmarketingkonzept, Münster (ISM)*, Prozessdokumentation, Münster 2004, S. 93.
- Amt für Wirtschaft der Stadt Nürnberg (Hrsg.)*, Wirtschaftsstandort Nürnberg, Innovationsregion Nürnberg im Überblick, Nürnberg Online, [www.wirtschaft.nuernberg.de](http://www.wirtschaft.nuernberg.de)
- Antoni, Manfred, und Elke J. Jahn*, Boomende Branche mit hoher Fluktuation, in: IAB Kurzbericht 14/2006.
- ARGEBAU, Ausschuss für Bauwesen und Städtebau und Ausschuss für Wohnungswesen*, Leitfaden zur Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“ vom 1.3.2000.
- Armut verhindern, Reichtum nutzen*, Auszüge aus: Jahrbuch Gerechtigkeit – Armes reiches Deutschland, Frankfurt am Main 2005, in: Frankfurter Rundschau vom 8.11.2005.
- Articus, Stephan*, Einführung in das FORUM A „Demographie und Migration“ der 34. ordentlichen Hauptversammlung des Deutschen Städtetages in München, 23.5.2007.
- Articus, Stephan*, Aktuelle Perspektiven der Stadtpolitik, Vortragsmanuskript, Berlin, Juni 2007.
- Articus, Stephan*, „Die kommunale Selbstverwaltung verkommt mehr und mehr zu einer Leerformel“, Interview in: Das Parlament Nr. 1-2/2005, S. 5.
- Articus, Stephan*, Mit dem Europa der Städte endlich Ernst machen, in: der städtetag 4/2005, S. 26-27.
- Articus, Stephan*, Zukunft der Stadt? – Stadt der Zukunft! Anmerkungen zur Situation und Zukunft der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften 2002/I, S. 6-23.
- Astheimer, Sven*, Weltbank schwört altem Patentrezept ab, in: Frankfurter Rundschau vom 30.8.2004.
- Aufschwung hilft Arbeitslosen*, in: Süddeutsche Zeitung vom 26.7.2007.
- Aufschwung nützt nur den Reichen*, in: Frankfurter Rundschau vom 23.2.2007.
- Ausbau der Kinderbetreuung*, in: Deutscher Städtetag, Mitteilungen 7/2007, S. 1.

- Autenrieth, Matthias*, Lebkuchen Ade, Hello Hightech, in: Immobilienmanager, Special Region Nürnberg 7-8/2007, S. 4-6.
- Backhaus-Maul, Holger*, Kommunale Sozialpolitik, in: Hellmut Wollmann, Roland Roth (Hrsg.), Kommunalpolitik, S. 689-702.
- Bade, Franz-Josef*, Dienstleistungen, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover 2005, S. 78, 176-185.
- Badura, Jens*, Daseinsvorsorge, in: Wissenschaftlicher Beirat von attac, (Hrsg.), ABC der Globalisierung, Hamburg 2005, S. 26-27.
- Balsen, Werner*, Arbeitsmarkt stimmt heiter, in: Frankfurter Rundschau vom 1.8.2007.
- Baltsch, Barbara*, Gestaltungsfreiheit für Kommunen in Europa, in: Europa kommunal 4/2006, S. 123-126.
- Balzli, Beat, u.a.*, Der große Schlussverkauf, in: DER SPIEGEL, 51/2006, S. 64-79.
- Banspach, Nina*, Dortmund feilt an seinem Image, in: Kölner Stadt-Anzeiger vom 21.12.2001.
- Baraulina, Tatjana*, Integration und interkulturelle Konzepte in Kommunen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B22-23/2007.
- Bartsch, Matthias*, Im sozialen Netz klaffen große Lücken, in: Frankfurter Rundschau vom 4.3.2004.
- Beams, Nick*, Globalisierung, Die sozialistische Perspektive, [www.wsws.org/de/2000jun2000/glo1-j22.shtml](http://www.wsws.org/de/2000jun2000/glo1-j22.shtml)
- Bebenburg, Pitt von*, Schüler nutzen Chance in „SchuB“-Klassen, in: Frankfurter Rundschau vom 12.8.2006.
- Becker, Heidede, u.a.*, Das Programm „Soziale Stadt“: Von der traditionellen Stadterneuerung zur integrativen Stadtteilentwicklung, in: Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.), Strategien für die Soziale Stadt, Berlin 2003, S. 8-29.
- Becker, Heidede*, „Besonderer Entwicklungsbedarf“ – Die Programmgebiete der „Sozialen Stadt“, in: Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.), Strategien für die Soziale Stadt, Berlin 2003, S. 56-73.
- Becker, Heidede, und Rolf-Peter Löhr*, Resümee: Umsetzungserfahrungen und Perspektiven für die Soziale Stadt, in: Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.), Strategien für die Soziale Stadt, Berlin 2003, S. 226-244.
- Beikler, Sabine*, Berlin startet Modellversuch für Arbeitslose, in: Der Tagesspiegel vom 8.9.2006.
- Beise, Marc*, WM beflügelt die deutsche Wirtschaft, in: Süddeutsche Zeitung vom 8./9.7.2006.
- Berger, Roland*, Wettbewerb lässt den Föderalismus aufblühen, in: Frankfurter Rundschau vom 3.1.2005.
- Bergius, Michael*, Kunden, die man nicht beim Namen nennen darf, in: Frankfurter Rundschau vom 18.7.2007.
- Bergius, Michael*, Schutz vor feindlichem Zugriff gesucht, in: Frankfurter Rundschau vom 17.10.2007.
- Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (Hrsg.)*, Die demographische Lage der Nation, Kurzfassung, Berlin 2006.
- Berth, Felix*, Kontinent ohne Kinder, in: Süddeutsche Zeitung vom 12/13.02.2005.
- Bierbaum, Heinz*, Unternehmen, in: Hans-Jürgen Urban (Hrsg.), ABC zum Neoliberalismus, Hamburg 2006, S. 229-230.
- Biermann, Martin*, Rede anlässlich der Hauptversammlung des Niedersächsischen Städtetages, Celle, 13.-14.3.2007Manuskript.

- Billanitsch, Karin*, Talanx streicht 1 800 Stellen, in: Kölner Stadt-Anzeiger vom 20.7.2006.
- Binnen- und Außenhandel der GUS-Staaten*, in: Le Monde Diplomatique (Hrsg.), Atlas der Globalisierung, Berlin 2003, S. 142-143.
- Birg, Herwig*, Gespräch über die Gefahren des demographischen Wandels, in: Frankfurter Rundschau vom 26.05.2006.
- Birg, Herwig*, Historische Entwicklung der Weltbevölkerung, in: Informationen zur politischen Bildung, Nr. 282, 2004.
- Birg, Herwig*, Ergebnisse international vergleichender Forschung, in: Informationen zur politischen Bildung, Nr. 282, 2004.
- Bischoff, Joachim*, Kapitalistische Globalisierung in: Christoph Burgmer, Stefan Fuchs (Hrsg.), Global Total – Eine Bilanz der Globalisierung, Köln, 2004, S. 73-88.
- Bisecker, Adelheid, und Daniela Gottschlich*, Arbeit, in: Wissenschaftlicher Beirat von attac (Hrsg.), ABC der Globalisierung, Hamburg 2005, S. 12-13.
- Bispinck, Reinhard, und Claus Schäfer*, Niedriglöhne? Mindestlöhne?, Manuskript, WSI, Düsseldorf 2004, S. 7.
- Boecker, Arne*, Ein lautes Nein vor der Wahl, in: Süddeutsche Zeitung vom 7.7.2006.
- Böhm, Michaela*, Erfolgreich-arbeitslos, in: Frankfurter Rundschau vom 30.7.2004.
- Boehmer, Reinhold*, Moderne Nomaden, in: Wirtschaftswoche 13/2007, S. 54-65.
- Böhringer, Christine, u.a.*, Das globale Job-Roulette, in: DER SPIEGEL 17/2005, S. 86-92.
- Böhme, Christa, u.a.*, Handlungsfelder integrierter Stadtentwicklung, in: Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.), Strategien für die soziale Stadt, S. 100-147.
- Bofinger, Peter*, „Lieber verblödet die Gesellschaft“, Interview, in: Frankfurter Rundschau vom 27.12.2007.
- Bofinger, Peter*, Wir sind besser als wir glauben, München 2005.
- Bogenberger, Stefan und Bernhard Schöne*, Investitionsstau: Deutschland spart sich kaputt, in: Immobilien-Zeitung 22/2006.
- Bohne, Rainer, Franziska Eichstädt-Bohlig und Christine Hannemann*, Die Gestaltung der schrumpfenden Stadt, in: Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.), Das neue Gesicht der Stadt, Berlin 2006, S. 55-73.
- Bolte, Karl Martin*, Deutsche Gesellschaft im Wandel, Opladen 1967.
- Bosbach, Gerd*, Die modernen Kaffeesatzleser, in: Frankfurter Rundschau vom 23.02.2004.
- Borst, S., S. Frank und M. Kowalski*, Flughäfen, in: FOCUS 30/2007, S. 122-126.
- Borstel, Stefan von*, Erste Gemeinde schafft Hartz IV ab, in: Die Welt vom 17.12.2006.
- Bovensiepen, Nina*, Appell an die Millionen-Verdiener, in: Süddeutsche Zeitung vom 24./25./26.12.2007.
- Bovensiepen, Nina*, Kritik an Kombilohn-Idee, in: Süddeutsche Zeitung vom 11.9.2006.
- Brand, Ulrich, u.a.*, Global Governance, Münster 2000.
- Breiholz, Jörn*, Urbanes Flair für die Yuppies, lange Wartezeiten für die Normalbürger, in: DEMO 7-8/2007, S. 16.
- Breiholz, Jörn*, Wie von Geisterhand, in: Frankfurter Rundschau vom 12.12.2003.
- bremen.online – Freie Hansestadt Bremen*, WiN, Wohnen in Nachbarschaften, 6.6.2006.

- Breyer, Jürgen*, Deutschland AG a.D.: Deutsche Allianz und das Verflechtungszentrum großer deutscher Unternehmen, MPIfG Working Paper 02/4, März 2002.
- Brockes, Detlev*, Reichlich Armut. Hartz IV in Hamburg, in: Hinz & Kunz, Januar 2007, S. 26-29.
- Brönstrup, Carsten*, Manager-Fehler treiben Firmen in den Ruin, in: tagesspiegel.de vom 7.10.2006.
- Brost, Marc, und Thomas Fischermann*, Wie schützen wir den Wohlstand?, in: DIE ZEIT vom 23.8.2007.
- Brühl, Hasso, Claus-Peter Echter u.a.*, Wohnen in der Innenstadt – eine Renaissance?, Difu-Beiträge zur Stadtforschung Bd. 43, Berlin 2006.
- Bündnis 90/DIE GRÜNEN*, Mehr als Handel und Hafen, Hamburgs Zukunft ist die kreative Stadt, 11 Thesen, Hamburg 2006.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg*, Drucksache 17/3280, Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft, Hamburg 2.9.2003.
- Bulmahn, Edelgard*, Bei der Hochschulreform kann sich Deutschland Vielstimmigkeit nicht leisten, in: Frankfurter Rundschau vom 28.12.2004.
- Bundesagentur für Arbeit, Datenzentrum der Statistik*, Teilnehmer in Arbeitsgelegenheiten, Nürnberg 2007.
- Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.)*, Arbeitslose nach Gemeinden, Jahreszahlen, Berichtsjahr 2006.
- Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.)*, Statistik, Ausschließlich geringfügig entlohnte Beschäftigte nach Personengruppen in Deutschland, Nürnberg 2006.
- Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.)*, Arbeitsmarkt in Zahlen, Aktuelle Daten, Berichtsmontat: Januar 2005.
- Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.)*, Arbeitsmarkt in Zahlen, Arbeitnehmerüberlassung, Nürnberg 2004.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.)*, Herausforderungen deutscher Städte und Regionen, BBR-Online-Publikation 8/2006.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.)*, Perspektiven der Raumentwicklung in Deutschland, Bonn/Berlin 2006.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.)*, Raumordnungsbericht 2005, Bonn 2005.
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.)*, Lebenslagen in Deutschland. Der Zweite Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, BR-Drucksache: 157/05, Berlin 2005.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung* Informationsgesellschaft, 2007, [www.bmbf.de/de/398.php](http://www.bmbf.de/de/398.php)
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend*, Der Familienatlas, Familienfreundlichkeit als Standortfaktor, Berlin 2005.
- Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.)*, Raumordnung in Deutschland, Bonn 1996.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.)*, Öffentliche Daseinsvorsorge und Demographischer Wandel, Berlin/Bonn 2005.
- Bundesverband öffentlicher Binnenhäfen e.V.*, Binnenhäfen zwischen Wachstumsmotor und Bedeutungsverlust – Hafen- und Stadtentwicklung in einem stabilen Gleichgewicht, Manuskript, Berlin 2006.
- Bundesvereinigung der Kommunalen Spitzenverbände*, Positionspapier zum Integrationsgipfel am 14.7.2006, Berlin 2006.
- Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.)*, Die soziale Situation in Deutschland, Zahlen und Fakten, Arbeitsmarkt, Bonn 2006.

- Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.)*, Die soziale Situation in Deutschland, Atypische Beschäftigung, Bonn 2006.
- Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.)*, Die soziale Situation in Deutschland, Zahlen und Fakten, Einkommen und Armut, Bonn 2006.
- Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.)*, Die soziale Situation in Deutschland, Zahlen und Fakten, Lebensformen, Familie und Familienpolitik, Bonn 2006.
- Bundeszentrale für politische Bildung*, Globalisierung: Geschichte und Dimension eines Begriffs, Tagungsbeitrag, Juli 2001.
- Bunzenthal, Roland*, Zuwanderer füllen Geburtenlücken nicht, in: Frankfurter Rundschau vom 28.6.2007.
- Bunzenthal, Roland*, Aufschwung geht an Vielen vorbei, in: Frankfurter Rundschau vom 3.5.2007.
- Bunzenthal, Roland*, Arbeitnehmer büßen Kaufkraft ein, in: Frankfurter Rundschau vom 28.4.2007.
- Bunzenthal, Roland*, Lohnspreizung lohnt nicht, in: Frankfurter Rundschau vom 08.2.2007.
- Buse, Uwe*, Das kommunistische Dorf, in: DER SPIEGEL 10/2007, S. 58-62.
- Butterwegge, Christoph*, Krise und Zukunft des Sozialstaats, Wiesbaden 2006.
- Butterwegge, Christoph*, Globalisierung, Neoliberalismus und (Elite-)Bildung, Manuskript, Köln 2005.
- Butterwegge, Christoph*, Armut, in: Wissenschaftlicher Beirat von attac (Hrsg.), ABC der Globalisierung, Hamburg 2005, S. 16-17.
- Butterwegge, Christoph*, Globalisierung, Krise des Sozialen und die Zivilgesellschaft der Zukunft, in: Gillich, S. (Hrsg.), Gemeinwesenarbeit. Eine Chance der Stadtentwicklung, 2. Auflage, Gelnhausen 2004, S. 16-39.
- Butterwegge, Christoph*, Deutschland droht eine doppelte Spaltung, in: Frankfurter Rundschau vom 31.8.2004.
- Butterwegge, Christoph*, Demographie als Demagogie, in: Frankfurter Rundschau vom 4.5.2004.
- Castles, Stephen*, Globalisierung und Migration, in: der städtetag 3/2007, S. 13-15.
- Changhyun, Kim*, Thatcherism, Wikipedia, Okt. 2005.
- Clark, David*, Urban World/Global City, London und New York 1996.
- Collomb, Gérard*, Ein erweitertes Europa braucht starke Städte, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften II/2005, S. 77-87.
- Copur, Burak, und Ann-Kathrin Schneider*, IWF & Weltbank: Dirigenten der Globalisierung, Hamburg 2004.
- Dallgahs, Ingo*, Schrumpfen ... und dann?, in: stadtanalyse.de 6/2004, S. 2-3.
- Dambach, Manfred*, „Regionale Airports sichern Arbeitsplätze“, Interview, in: Frankfurter Rundschau vom 5.9.2007.
- Das Verhältnis von Politik und Verwaltung im Neuen Steuerungsmodell*, KGSt-Bericht 10/1996.
- Dahrendorf, Ralf*, Bildung ist Bürgerrecht, Hamburg 1965.
- Decker, Kerstin*, Die Moral der Mächtigen, in: Der Tagesspiegel vom 11.10.2006.
- Dehne, Peter*, Leitbilder der räumlichen Entwicklung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), Handwörterbuch der Raumordnung, S. 608-614.
- Demographie und Kulturlandschaft*, in: Bauwelt 44/2007, S. 5.

- Deppe, Frank*, Europäisierung, in: Hans-Jürgen Urban (Hrsg.), *ABC zum Neoliberalismus*, Hamburg 2006, S. 72-73.
- Derbitz, Jürgen*, Gutachten, Demographische Entwicklung im Freistaat Sachsen, BiB/Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (Hrsg.), Wiesbaden o.J.
- Der schwierige Übergang zur Marktwirtschaft*, in: *Le Monde Diplomatique* (Hrsg.) 2003, S. 140-141.
- Der Senator für Wirtschaft und Häfen, Freie Hansestadt Bremen*, Wirtschaftsstandort Bremen 2000-2007, Bremen 2006.
- Deutscher Bundestag (Hrsg.)*, Globalisierung der Weltwirtschaft, Schlussbericht der Enquête-Kommission, Opladen 2002.
- Deutscher Städtetag*, Städtetag drängt auf Gemeindefinanzreform, in: *tagesschau.de*, 15.1.2008.
- Deutscher Städtetag*, Aachener Erklärung anlässlich des Kongresses „Bildung in der Stadt“ am 22./23.11.2007, in: *der städtetag*, Heft 12/2007, S. 300-301.
- Deutscher Städtetag*, Soziale Spaltung in der Stadt, Gesprächsmanuskript, Alpha-Forum City, Hauptversammlung des Deutschen Städtetages, München 3.7.2007.
- Deutscher Städtetag (Hrsg.)*, Diskussionsgrundlage zum Forum D: Integration trotz Segregation? der 34. ordentlichen Hauptversammlung des Deutschen Städtetages am 23.5.2007 in München.
- Deutscher Städtetag (Hrsg.)*, Integration von Zuwanderern, Berlin und Köln 2007.
- Deutscher Städtetag*, Städtische Daseinsvorsorge unter EU-Bedingungen gefährdet, in: *staedtetag.de* vom 3.5.2006.
- Deutscher Städtetag (Hrsg.)*, Demographischer Wandel, Herausforderungen, Chancen und Handlungsmöglichkeiten für die Städte, Köln und Berlin 2006.
- Deutscher Städtetag (Hrsg.)*, Statistische Jahrbücher deutscher Gemeinden, 80. Jahrgang 1993 und 91. Jahrgang 2004, Köln und Berlin.
- Deutscher Städtetag*, Leitbild für die Stadt der Zukunft, Köln und Berlin 2003.
- Deutscher Städtetag*, Pressemitteilung, Köln 19.9.2003.
- Deutscher Städtetag*, DST-Beiträge zur Wirtschafts- und Verkehrspolitik, Innovative Projekte der Wirtschaftsförderung, Köln und Berlin 2003.
- Deutscher Städtetag*, Europa-News, Nr. 16/2002.
- Deutscher Städte- und Gemeindebund*, Zehn Erwartungen der Städte und Gemeinden zur Föderalismusreform II, Berlin 2007.
- Deutsches Institut für Urbanistik*, Public Private Partnership Projekte. Eine aktuelle Bestandsaufnahme in Bund, Ländern und Kommunen, Berlin 2005.
- Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.)*, Strategien für die soziale Stadt, Berlin 2003.
- Dezernent für Soziales und Jugend, Stadt Frankfurt am Main (Hrsg.)*, Frankfurter Sozialbericht 20, Frankfurt am Main 2000.
- Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 2006*, in: *DIW-Wochenbericht* 18/2006.
- Die Welt wird älter*, in: *Frankfurter Rundschau* vom 1.8.2006.
- Diehl, Bianca*, München zieht, in: *Immobilien Manager*, Edition München 10/2006, S. 24-25.
- Dietz, Peter*, Jede siebte Firma kommt aus dem Ausland, in: *Frankfurter Rundschau* vom 18.4.2007.
- Dietz, Peter*, Viele Firmen finden keine Nachfolge, in: *Frankfurter Rundschau* vom 3.4.2007.

- Dobsstadt, Markus*, Firmen kümmern sich um Kinder, in: Frankfurter Rundschau vom 15.9.2006.
- Dörre, Klaus*, Prekarität, in: Hans-Jürgen Urban (Hrsg.), ABC zum Neoliberalismus, Hamburg 2006, S. 173-175.
- Dörre, Klaus*, Finanzmarkt-Kapitalismus, in: Hans-Jürgen Urban (Hrsg.), ABC zum Neoliberalismus, Hamburg 2006, S. 78-79.
- Dörre, Klaus*, Prekäre Arbeit, Vortragsmanuskript, Jena 2005.
- Döpp, Sususka*, Lernen in zwei Sprachen, in: Frankfurter Rundschau vom 15.5.2007.
- Dolata, Ulrich*, Nationale Politiken unter den Bedingungen der Globalisierung, in: Technologiefolgenabschätzung, Theorie und Praxis, 1/2005, S. 3-11.
- Dombois, Rainer*, Der schwierige Abschied vom Normalarbeitsverhältnis, in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), Aus Politik und Zeitgeschichte, B37/99, S. 13-20.
- Drieschner, Frank*, Entwicklungshilfe für Deutschland, in: DIE ZEIT vom 28.4.2005.
- Driesen, Oliver*, Abschied von „Made in Germany“, in: Die Woche vom 11.1.2002.
- Dziomba, Maïke*, Städtebauliche Großprojekte der Urban Renaissance, Manuskript, Hamburg 2007.
- Eichel, Hans*, in: Die Woche vom 26.4.1996.
- Ein Aktionsprogramm für Berlins Kreativwirtschaft*, Ergebnisse des Workshops „Allianz für die Kreativwirtschaft“, Berlin 2007.
- Einsturzgefahr: Städte greifen durch*, in: Westfälische Rundschau vom 17.1.2006.
- Emmerich, Knut*, Empirie: Was sagen die Zahlen? Ende des Normalarbeitsverhältnisses, in: Heinrich Böll-Stiftung (Hrsg.), Deregulierte Arbeit – Von Tagelöhnern und Selbstunternehmern, Berlin 2000.
- Eißel, Dieter*, Standort Deutschland, Manuskript, Gießen 2005.
- Emcke, Carolin, und Harald Schumann*, „Widerspruch“, in: DER SPIEGEL, 30/2001, S. 20-34.
- Engelken, Eva*, Sponsoring – Eine rechtliche Grauzone, in: Handelsblatt vom 15.12.2004.
- Erb, Nadja*, Bildungselite auf Türkisch-Deutsch, in: Frankfurter Rundschau vom 18.8.2007.
- Erwerbslosen-Forum Deutschland*, Hartz IV: Studie über ABM-Maßnahmen, Bonn 2007.
- „Es geht um Profitmaximierung“*, Interview mit dem AEG-Betriebsratschef Harald Dicks, in: Frankfurter Rundschau vom 10.3.2006.
- Essener Erklärung*, Wandel durch Kulturwirtschaft, Manuskript, Essen 2007.
- Esser, Josef*, Profitable Privatisierung, in: Frankfurter Rundschau vom 8.9.2006.
- Esser, Josef*, Kommunen und Länder im Sog der europäischen Mehrebenenverflechtung, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften II/2005, S. 20-37.
- Esser, Josef*, Globalisierung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, (Hrsg.), Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover 2005, S. 397-404.
- Esser, Josef, und Joachim Hirsch*, Stadtsoziologie und Gesellschaftstheorie, in: Walter Prigge (Hrsg.), Die Materialität des Städtischen, Frankfurt am Main 1987, S. 31-56.
- Europäische Kommission*, Kleine und mittlere Unternehmen, in: [www.europa.eu/rapid/press-releaseAction.do?reference=18/03/652](http://www.europa.eu/rapid/press-releaseAction.do?reference=18/03/652) (8.5.2003).
- Europäische Union*, Generaldirektion Regionalpolitik, Wettbewerbsfähigkeit, nachhaltige Entwicklung und Zusammenarbeit in Europa – Von Lissabon nach Göteborg, Brüssel 2003, S. 11.

- EU berät über Europäisches Sozialmodell*, in: EurActiv.com vom 31.10.2005.
- Europäischer Rat*, [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/001000-rl.d0.htm](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/001000-rl.d0.htm), Europäischer Rat, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Lissabon, 23. und 24.3.2000.
- Export*, in: Tatsachen über Deutschland: Deutschland in der Weltwirtschaft, [www.tatsachen-ueber-deutschland.de](http://www.tatsachen-ueber-deutschland.de)
- Fechtner, Detlef*, Finanzinvestoren stehen auf Deutschland, in: Frankfurter Rundschau vom 12.7.2005.
- Finanzinvestoren greifen nach First Data*, in: Frankfurter Rundschau vom 3.4.2007.
- Fischer, Malte, Christian Schaudwet und Konrad Handschuch*, Neue Dimension, in: Wirtschaftswoche 48/2006, S 27-34.
- Fix, Bahjda*, Diskriminierung am Arbeitsplatz, in: Islamischezeitung.de vom 9.5.2007.
- Flassbeck, Heiner*, Wettbewerb, in: Frankfurter Rundschau vom 24.2.2007.
- Flassbeck, Heiner*, Weltmeister, in: Frankfurter Rundschau vom 1.10.2005.
- Fleischhauer, Jan, u.a.*, „Widerspruch“, in: DER SPIEGEL, 30/2001, S. 20-32.
- Florida, Richard*, The Rise of the Creative Class, New York 2002.
- Fockenbrock, Dieter*, In einer Welt der Megafusionen hat ein Weltkartellamt durchaus einen Platz, in: Handelsblatt vom 12.5.1999.
- Förderung von Schülern ist eine Investition, Ein Auszug aus PISA 2003*, in: Frankfurter Rundschau vom 3.11.2005.
- Follath, Erich*, „Eine neue Klasse“, Interview, in: DER SPIEGEL 34/2007.
- Follath, Erich*, Ab durch's Reich der Mitte, in: DER SPIEGEL 27/2006.
- Frangenberg, Helmut*, Armes Köln, reiches Köln, in: Kölner Stadt-Anzeiger vom 21.11.2006.
- Franke, Klaus, und Jürgen Scriba*, Ordnung im Chaos, in: DER SPIEGEL 14/2000.
- Franzke, Jochen*, Verwaltungsreform, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), Handwörterbuch der Raumordnung, S. 1253-1261.
- Freeman, Christopher*, Zwischen den Wellen, in: Wirtschaftswoche Nr. 7/1985.
- Freie Hansestadt Bremen, Der Senator für Wirtschaft und Häfen*, Bremer Innovationsoffensive, Bremen o.J.
- Freie Hansestadt Bremen – Der Senat*, Pressemitteilungen, Gemeinsam für ein familienfreundliches Bremen, Bremen 4.5.2005.
- Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (Hrsg.)*, Sprung über die Elbe, Hamburg 2005.
- Freie und Hansestadt Hamburg*, Pressemeldungen, 29.1.2003.
- Freie und Hansestadt Hamburg, Staatliche Pressestelle*, Leitbild: Metropole Hamburg – Wachsende Stadt, Hamburg 2002.
- Freihandel, das Prinzip des Stärkeren*, in: Le Monde Diplomatique (Hrsg.) 2006, S. 90-91.
- Freizeitgestaltung auf hohem Niveau*, in: Kölner Stadt-Anzeiger, Sonderveröffentlichung vom 28.4.2005.
- Friedrichs, Jürgen*, Globalisierung – Begriff und grundlegende Annahmen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B. 33–34/1997, S. 3-11.

- Fritscher, Otto*, Touristen lassen 5,3 Milliarden Euro in der Stadt, in: Süddeutsche Zeitung vom 29.3.2006.
- Fritz, Thomas*, GATS, in: Wissenschaftlicher Beirat von attac (Hrsg.), ABC der Globalisierung, Hamburg 2005, S. 58-59.
- Fritz-Vannahme, Joachim, und Petra Pinzler*, Ein Kontinent, zwei Welten, in: DIE ZEIT vom 19.8.2005.
- Fritz-Vannahme, Joachim*, Klassenkampf in Europa, Die EU-Länder wollen das Europäische Sozialmodell verteidigen, in: DIE ZEIT vom 31.3.2005.
- Fusionen, Pleiten, Zukunftsängste*, in: Frankfurter Rundschau vom 28.12.2006.
- FVV-Forschungsstelle für Verwaltungsrechtsmodernisierung und Vergaberecht*, DFG-Drittmittelprojekt „Verwaltungssponsoring“, [www.ruhr-uni-bochum.de/fvv/sponsoring/projekt.html](http://www.ruhr-uni-bochum.de/fvv/sponsoring/projekt.html)
- Gammel, Cerstin*, Das große Planen, in: DIE ZEIT vom 21.9.2006.
- Gaschke, Susanne*, Robin Hood hilft nicht mehr, in: DIE ZEIT vom 22.2.2007.
- Gaserow, Vera*, Merkels munterer Gipfel, in: Frankfurter Rundschau vom 13.7.2007.
- Gaserow, Vera*, Chancen für Kinder, in: Frankfurter Rundschau vom 21.1.2005.
- Gemeindefinananzbericht 2006*, in: der städtetag 5/2006.
- Gemeindefinananzbericht 2004*, in: der städtetag 5/2004.
- Gemeinsame Landesplanungsabteilung der Länder Berlin und Brandenburg (Hrsg.)*, Leitbild Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg, Potsdam 2006.
- Gemeinsames Resümee-Papier aller Programmbegleitung-vor-Ort-Teams*, in: Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.), Strategien für die Soziale Stadt, S. 262-264.
- Gerangel um die letzten Filetstücke*, in: Die Welt vom 28.1.2005.
- Gerhards, Bert*, Deutsche Unternehmen sehen sich als Gewinner der Entwicklung, in: Kölner Stadt-Anzeiger vom 1.12.2006.
- Gerharz, Markus*, Wachsender Bedarf, in: Immobilien Manager 7-8/2006, S. 48-49.
- Gerharz, Markus*, Deutschland Logistikland, in: Immobilien Manager 4/2005, S. 14-16.
- Germis, Carsten*, Bei leeren Kassen finden selbst Sozialdemokraten Spaß an der Privatisierung, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung vom 5.12.2004.
- Germis, Carsten, und Rainer Hank*, Der Charme der Schlagbäume, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung vom 7.11.2004.
- Gersemann, Olaf, und Konrad Handschuch*, Gefährliche Taktik, in: Wirtschaftswoche Nr. 31/2003.
- Gerstenberger, Heide*, Migration, in: Wissenschaftlicher Beirat von attac, ABC der Globalisierung, Hamburg 2005, S. 114-115.
- Giersberg, Georg*, Messen im Korsett, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 29.8.2006.
- Gillen, Gabriele*, Familienplanung, Dritte Lieferung, Sendemanuskript für den Westdeutschen Rundfunk Köln, Köln 2006.
- Gillmann, Barbara*, Schule zementiert Isolation, in: Handelsblatt (online) vom 12.7.2006.
- Glauner, Christoph, u.a.*, Nanotechnologie in Dresden/Sachsen, Düsseldorf 2006.
- Global City*, Das internationale Forum für Entscheidungsträger in der Stadtentwicklung, Kurzdarstellung, Berlin 2007.
- Globert, Yvonne*, Von Keksen und Computern, in: Frankfurter Rundschau vom 25.4.2000.

- Glos, Michael*, in: Gewinne sprudeln, Jobs versickern, Sendung des ZDF am 19.4.2007.
- Göpfert, Claus-Jürgen*, Zeil-Kaufleute legen Tempo vor, in: Frankfurter Rundschau vom 21.9.2007.
- Göpfert, Claus-Jürgen*, Kampf um die „Wissensnomaden“, in: Frankfurter Rundschau vom 6.7.2007.
- Göpfert, Claus-Jürgen, und Arne Löffel*, „Zukunft, nicht Geschichte bauen“, in: Frankfurter Rundschau vom 26.11.2005.
- Göpfert, Claus-Jürgen*, Roth: Ball des Sports gehört nach Frankfurt, in: Frankfurter Rundschau vom 18.7.2005.
- Götzke, Manfred*, Arbeitslos mit Vertrag, in: taz nrw vom 2.11.2006.
- Gornig, Martin*, Polarisierung der wirtschaftlichen Potenziale – Folgen von Tertiärisierung und Europäisierung für die Städte, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften II/2005, S. 50-63.
- Grabow, Busso, Dietrich Henckel und Beate Hollbach-Grömig*, Weiche Standortfaktoren, Stuttgart u.a. 1995.
- Grabusch, Holger*, Ausgaben und Einnahmen des Verwaltungshaushalts, Grafik, o.O., 2003.
- Greese, Dieter*, Kommunale Kinder- und Jugendpolitik, in: Hellmut Wollmann und Roland Roth (Hrsg.), S. 717-731.
- Greven, Thomas, und Christoph Scherrer*, Globalisierung gestalten, in: Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 2005.
- Grigat, Stephan*, Markt und Staat in der Globalisierung, Manuskript, 1/1999.
- Groth, Klaus-Martin, Ilse Helbrecht und Thomas Rommelspacher*, Von der Disparität zur Differenz, in: Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.), Das neue Gesicht der Stadt, Berlin 2006, S. 37-53.
- Grünewald, Stephan*, „Die neuen Manager setzen auf Kopieren statt auf Kapiere“, Interview, in: Wirtschaftswoche vom 10.9.2007.
- Grupp, Wolfgang*, „MUT – Gefahren – Herausforderungen – Chancen“, Rede beim dritten Petersberger Forum am 2.6.2004.
- Gruppe von Lissabon*, Grenzen des Wettbewerbs. Die Globalisierung der Wirtschaft und die Zukunft der Menschheit, Bonn 1997.
- Guratzsch, Dankwart*, „Wir lieben die Hochhäuser, aber uns fehlt die Altstadt“ in: Die Welt vom 3.12.2005.
- Guratzsch, Dankwart*, In der luxuriösen Stadtvilla wird wieder gewohnt, in: Die Welt vom 25.6.2005.
- Haacke, Brigitte*, Beliebte Blöcke, in: Wirtschaftswoche 47/2005, S. 66-71.
- Häußermann, Hartmut*, Europäische Stadt oder Schnäppchenmarkt, Manuskript, Berlin 2006.
- Häußermann, Hartmut*, Stadt – Land, in: Stephan Lessenich und Frank Nullmeier (Hrsg.), Deutschland – eine gesplittete Gesellschaft, Frankfurt am Main/New York, 2006, S. 256-272.
- Häußermann, Hartmut*, Nicht pendeln, nicht malochen, nur noch pennen, in: DIE ZEIT vom 10.11.2005.
- Häußermann, Hartmut, Kathrin-Luise Läger und Jens Wutzbacher*, Das dichte Netz der dünnen Fäden, Manuskript, Berlin 2005.
- Häußermann, Hartmut, und Walter Siebel*, Dienstleistungsgesellschaften, Frankfurt am Main 1995.
- Hajen, Leonhard*, Wachsende Stadt und globalisierte Märkte: Exklusion und Inklusion am Beispiel Hamburgs, in: Standpunkte zur Staatswissenschaft 11/2003, S. 3-14.
- Hall, Peter, und David Soskice*, Varieties of Capitalism, Oxford 2001.

- Hamacher, Eli*, Automobilbauer fragen Zeitarbeit besonders stark nach, in: Berliner Morgenpost vom 22. 5.2007.
- Hamann, Götz*, „Wie schrumpft man eine Stadt?“, in: DIE ZEIT vom 28.10.2004.
- Hampel, Martin*, Angst vor Staatsfonds treibt Politiker um, in: Frankfurter Rundschau vom 25.8.2007.
- Hanack, Peter*, Kaum Chancen für Hauptschüler, in: Frankfurter Rundschau vom 11.10.2007.
- Hanack, Peter*, Wanderland, in: Frankfurter Rundschau vom 7.7.2004.
- Hank, Rainer*, Deutschland – Land der Streithähne, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung vom 20.2.2005.
- Hanke, Thomas*, Streben nach Markt und Macht, Gerhard Schröders zwölf Thesen zur Modernisierung von Wirtschaft und Gesellschaft, in: DIE ZEIT 39/1997.
- Hannemann, Christine*, Schrumpfende Städte in Ostdeutschland – Ursachen und Folgen einer Stadtentwicklung ohne Wirtschaftswachstum, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 28/2003, S. 16-23.
- Harenberg Aktuell 2007*, Mannheim 2006.
- Hartmann, Michael*, Auf dem Weg zur Zwei-Klassen-Universität, in: Frankfurter Rundschau vom 16.8.2005.
- Harvey, David*, Betreff Globalisierung, in: Steffen Becker, Thomas Sablowski und Wilhelm Schumm (Hrsg.), Jenseits der Nationalökonomie, Hamburg 1997, S. 28-49.
- Haustein, Thomas, und Markus Dorn*, Ergebnisse der Sozialhilfe- und Asylbewerberstatistik 2004, in: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Wirtschaft und Statistik 4/2006, S. 377-394.
- Hebestreit, Steffen*, Bundesfinanzminister beklagt in SPD-Strategiepapier niedrige Löhne, in: Frankfurter Rundschau vom 5.1.2008.
- Heimeier, Katharina*, Ideen für die Zukunft einer alternden Stadt, in: Bonner General-Anzeiger vom 31.12.2005.
- Heinelt, Hubert*, Kommunale Arbeitsmarktpolitik, in: Hellmut Wollmann und Roland Roth (Hrsg.), Kommunalpolitik, Opladen 1999, S. 633-644.
- Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.)*, Das neue Gesicht der Stadt, Berlin 2006.
- Heinz, Werner*, Europa und die deutschen Städte – Editorial, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften II/2005, S. 5-19.
- Heinz, Werner*, Public Private Partnership, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), Handwörterbuch der Raumordnung, S. 824-829.
- Heinz, Werner (Hrsg.)*, Public Private Partnership – ein neuer Weg zur Stadtentwicklung?, Stuttgart u.a. 1993.
- Heinz, Werner*, Stadtentwicklung und Strukturwandel, Stuttgart u.a. 1990.
- Heinz, Werner, und Nicole Langel*, Kommunale Entwicklungspartnerschaften, Berlin 2002.
- Heinz, Werner, und Carola Scholz*, Public Private Partnership im Städtebau, Berlin 1996.
- Heitmeyer, Wilhelm*, Wo sich Angst breit macht, in: DIE ZEIT vom 14.12.2006.
- Heitmeyer, Wilhelm*, Die gesplante Gesellschaft, in: DIE ZEIT vom 2.12.2004.
- Hellwig, Silke*, Bremens Las Vegas, in: DIE ZEIT vom 29.9.2005.
- Hengsbach, Friedhelm*, Arm ist kein Schicksal, Streitgespräch mit Gerd G. Wagner, in: Frankfurter Rundschau vom 4.11.2006.

- Hengsbach, Friedhelm*, Agenda 2010, in: Hans-Jürgen Urban (Hrsg.), ABC zum Neoliberalismus, Hamburg 2006, S. 13-15.
- Hengsbach, Friedhelm*, „Globalisierung“ – Eine wirtschaftsethische Reflexion, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B. 33–34/2000.
- Herfert, Günther*, Die ostdeutsche Schrumpflandschaft, Vortragsmanuskript, Leipzig 2003.
- Herrmann, Ulrike*, Eine Million Menschen sind arm trotz Job, in: die tageszeitung vom 26.7.2007.
- Herwig, Oliver*, Überall jederzeit sofort zu Hause, in: Frankfurter Rundschau vom 3.8.2006.
- Herz, Wilfried*, Steuersatz null, in: DIE ZEIT vom 24.4.2004.
- Hertz, Noreena*, The Silent Take over, Global Capitalism and the Death of Democracy, London 2001.
- Hesse, Markus, und Bastian Lange*, Kreative Industrien, in: Kommune 2/2007, S. 64-69.
- Heubeck, Rainer*, Strohfeder lodern zu kurz, Abschlusskongress der Schader-Stiftung zum Projekt „Zuwanderer in der Stadt“, in: DEMO 10/2006, S. 21-22.
- Hickel, Rudolf*, Senkung der Unternehmenssteuer: Ein Torso, Manuskript, Bremen 26.3.2007.
- Hickel, Rudolf*, Interview, „Es verhindert, dass Löhne ins Uferlose stürzen“, in: Frankfurter Rundschau vom 1.11.2006.
- Hickel, Rudolf*, Steuern, in: Wissenschaftlicher Beirat von attac, ABC der Globalisierung, Hamburg 2005, S. 184-185.
- Hickel, Rudolf*, Internationalisierung der Produktion und Globalisierung der Finanzmärkte – Folgen für Arbeit und Gewerkschaften, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, H. 11–12/1996, S. 707-714.
- Hicken, Eske*, Immer mehr Niedriglöhner, in: Frankfurter Rundschau vom 8.12.2007.
- Hildebrandt, Antje*, Das Wunder von Brand, in: Frankfurter Rundschau vom 7.12.2004.
- Hill, Herrmann*, Modernes Management in Kommunalverwaltungen, Manuskript, Speyer 1998.
- Hinrichs, Jutta, und Elvira Giebel-Velten*, Die Entwicklung des Arbeitsmarktes 1962 bis 2001, Arbeitspapier der Konrad-Adenauer-Stiftung, Sankt Augustin 2002.
- Hirsch, Joachim*, Vom Sicherheits- zum nationalen Wettbewerbsstaat, Berlin 1998.
- Hirsch, Joachim*, Der nationale Wettbewerbsstaat, Berlin 1995.
- Hirsch-Kreinsen, Hartmut*, Arbeitskraft-Unternehmer und Tagelöhner, in: Frankfurter Rundschau vom 14.11.2000.
- Hobe, Stephan*, Zur Stellung der Kommunen in der Europäischen Union, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften II/2005, S. 38-49.
- Hobsbawn, Eric*, Das Gesicht des 21. Jahrhunderts, München, Wien 2000.
- Hobsbawn, Eric*, Eine gespaltene Welt geht ins 21. Jahrhundert, in: Frankfurter Rundschau vom 4.12.1999.
- Holl, Christian*, Alles wird gestaltet, in: Frankfurter Rundschau vom 3.4.2007.
- Hönighaus, Reinhard*, Öffentliche Hand prüft Milliardenverkäufe, in: Financial Times Deutschland vom 9.3.2006.
- Höpner, Martin, und Lothar Krempel*, Ein Netzwerk in Auflösung: Wie die Deutschland AG zerfällt, Manuskript, 5.7.2006.
- Hoering, Uwe, und Stefan Thimmel*, Global Cities, in: Wissenschaftlicher Beirat von attac (Hrsg.), ABC der Globalisierung, Hamburg 2005, S. 68-69.

- Honnigfort, Bernhard*, Tausend Baustellen, in: Frankfurter Rundschau vom 23.2.2007.
- Honnigfort, Bernhard*, Dresdens Milliarden-Ding, in: Frankfurter Rundschau vom 9.3.2006.
- Honnigfort, Bernhard*, Von Sport bis Denkmalpflege, in: Frankfurter Rundschau vom 27.8.2004.
- Hünnekens, Ludger*, Standortfaktor Kultur – Unterbewertet?, in: Landeshauptstadt Stuttgart, Referat Städtebau, Stadtentwicklungskonzept, Dialog 2005, S. 62-64.
- Huffschnid, Jörg*, Finanzinvestoren, in: Hans-Jürgen Urban (Hrsg.), ABC zum Neoliberalismus, Hamburg 2006, S. 76-77.
- Huffschnid, Jörg*, Finanzmärkte, in: Wissenschaftlicher Beirat von attac (Hrsg.), ABC der Globalisierung, Hamburg 2005, S. 50-51.
- Huffschnid, Jörg*, Privatisierung, in: Wissenschaftlicher Beirat von attac (Hrsg.), ABC der Globalisierung, Hamburg 2005, S. 148-149.
- Huffschnid, Jörg, Dieter Eißel u.a.*, Öffentliche Finanzen: gerecht gestalten!, Hamburg 2004, S. 68-69.
- Huffschnid, Jörg*, Finanzmärkte, Globalisierung und alternative Wirtschaftspolitik, Vortragsmanuskript, Bremen 2003.
- Hunsmann, Margitta, und Bruno Heinz-Fischer*, Ein neues Querschnittsthema etabliert sich, in: AKP 2/2007, S. 48 -49.
- Imbusch, Peter*, Desintegrationsprozesse, Vortragsmanuskript, Basel 2007.
- IHK Nürnberg für Mittelfranken*, Entwicklungsleitbild der Wirtschaftsregion Nürnberg, Nürnberg 2007.
- Immer mehr Single-Haushalte auf dem Land*, in: Frankfurter Rundschau vom 14.1.2005.
- Immer mehr brauchen Tafeln*, in: Frankfurter Rundschau vom 2.6.2007.
- Indiens später Aufschwung*, in: Kölner Stadt-Anzeiger vom 6.2.2007.
- Industrie- und Handelskammer zu Köln (Hrsg.)*, Tops und Flops, Stärken und Schwächen der Wirtschaftsregion Köln, Köln 2004, S. 8-10.
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Bundesanstalt für Arbeit*, Zahlenfibel, Übersicht 3.6.2, Nürnberg 2003.
- Institut für Mittelstandsforschung*, Kleine und mittlere Unternehmen, in: [www.wikipedia.org/wiki/Kleine\\_und\\_mittlere\\_Unternehmen](http://www.wikipedia.org/wiki/Kleine_und_mittlere_Unternehmen)
- Irle, Katja*, Schulform in Nöten, in: Frankfurter Rundschau vom 1.4.2006.
- Irle, Katja*, Vorsprung mit Wissen, in: Frankfurter Rundschau vom 1.11.2005.
- Jahn, Elke J., und Katja Wolf*, Entwicklung der Leiharbeit und regionale Disparitäten, in: IAB Kurzbericht 14/2005.
- Janßen, Frauke*, Unternehmen Schule, in: Frankfurter Rundschau vom 8.9.2007.
- Jessen, Johann*, Leitbilder der Stadtentwicklung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), Handwörterbuch der Raumordnung, S. 602-608.
- Jørgensen, Jeppe F., und Jochen Schulz zur Wisch*, Wie sozial ist Europa? Eine Kurzstudie zur sozialen Lage in Europa, Berlin o.J.
- Job, Hubert*, Tourismus, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, (Hrsg.), Handwörterbuch der Raumordnung, S. 1162-1169.
- Joeres, Annika*, Schalker Kinder sind arm dran, in: Frankfurter Rundschau vom 16.11.2007.

- Juncker, Jean-Claude*, „Wir brauchen ein Grundeinkommen für alle“, Interview, in: Frankfurter Rundschau vom 11.11.2006.
- Juncker, Jean-Claude*, Sozialmindeststandards sind ja keine obszöne Idee, Interview, in: Frankfurter Rundschau vom 9.11.2001.
- Kafsack, Hendrik*, Zwischen Gemeinwohl und Wettbewerb, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 26.9.2006.
- Kahl, Reinhard, und Jeanette Otto*, Wir gründen eine Schule, in: DIE ZEIT vom 18.10.2007.
- Karrass, Anne, Ingo Schmidt u.a.*, Europa, Lieber sozial als neoliberal, Hamburg 2004.
- Karrenberg, Hanns, und Engelbert Münstermann*, Trotz Gewerbesteuerwachstum Kassenkredite auf Rekordniveau, in: der städtetag 5/2006.
- Kaster, Andreas*, Messe Frankfurt – Mit Auslandsmessen neue Märkte erschließen, in: IHK Wirtschaftsforum, Oktober 2003.
- Kemper, Franz-Josef*, Ethnisch-kulturelle Identität in Deutschland, in: Geographische Rundschau 2/2007, S. 34-39.
- Kersting, Norbert*, Auf dem Weg zu einem effektiven Dienstleister, in: Das Parlament Nr.01-02/3.1.2005, [www.bundestag.de/dasparlament/2005/01-02/Thema/015.html](http://www.bundestag.de/dasparlament/2005/01-02/Thema/015.html)
- Kesse, Hans-Jürgen*, Deutsches Finale, in: Wirtschaftswoche 28/2006.
- Kestler, Joseph*, Programm „Soziale Stadt“, in: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages 55/05, S. 2.
- Kil, Wolfgang, Martha Doehler und Michael Bräuer*, Zukunft der Städte und Stadtquartiere Ostdeutschlands, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 28/2003, S. 25-31.
- Kiepe, Folkert*, Die europäische Stadt – Auslaufmodell oder Kulturgut und Kernelement der Europäischen Union, Manuskript, Köln 7.5.2007.
- Kinkel, Steffen, und Gunter Lay*, Produktionsverlagerung unter der Lupe, in: Fraunhofer-Institut Systemtechnik und Innovationsforschung (Hrsg.), Mitteilungen aus der Produktionsinnovationserhebung Nr. 34/Okttober 2004.
- Kisker, Klaus-Peter*, Multinationale Konzerne, in: Wissenschaftlicher Beirat von attac (Hrsg.), ABC der Globalisierung, Hamburg 2005, S. 124-125.
- Kläsgen, Michael*, Privater Nahverkehr, in: Süddeutsche Zeitung vom 8.8.2006.
- Klimenta, Harald*, Bretton-Woods-Institutionen, in: Wissenschaftlicher Beirat von attac (Hrsg.), ABC der Globalisierung, Hamburg 2005, S. 22-23.
- Klinger, Nadja, und Jens König*, Sieben Rezepte gegen die Armut, in: DIE ZEIT vom 19.10.2006.
- Klingholz, Rainer*, Aufbruch in ein anderes Land, in: GEO 5/2004.
- Kloepfer, Inge*, Das Wunder von Braunschweig, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung vom 22.1.2006.
- Klotz, Hans-Helmut*, Globalisierung – Auf dem Weg zur „Single World“?, Manuskript, Frankfurt am Main 2001.
- Kluft zwischen Arm und Reich wächst in Europa*, in: Frankfurter Rundschau vom 26.2.2007.
- Klundert, Michael*, Ursachen, Strukturen und Folgen von Armut und Reichtum in Deutschland, in: Holger Kindler, Ada-Charlotte Regelman und Marko Tullney (Hrsg.), Die Folgen der Agenda 2010. Alte und neue Zwänge des Sozialstaats, Hamburg 2004, S. 36-56.
- Knapp, Ursula*, Zu viele Absagen, in: Frankfurter Rundschau vom 24.6.2005.

- Knebel, Bernd*, Städtetag warnt vor Missbrauch, in: Hannoversche Allgemeine Zeitung vom 26.7.2007.
- Kneist, Siegrid*, Trotz Arbeit Hartz IV, in: Der Tagesspiegel vom 2.8.2007
- Knieling, Jörg*, Projektorientierung in der Raumordnung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), Handwörterbuch der Raumordnung, S. 813-818.
- Köhler, Peter, und Jens Koenen*, Finanzinvestoren lieben den deutschen Markt, in: Handelsblatt vom 9.12.2004.
- Kommunen müssen sich auf Bevölkerungsschwund einstellen*, in: Die Welt vom 11.11.2004.
- Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.)*, Familienfreundlichkeit als Standortfaktor, Manuskript, Hamburg 2006.
- Koordinierungsgruppe Integration*, Bemühungen um eine Bildungsoffensive für Migrantinnen und Migranten in der Stadt Nürnberg, Nürnberg 2006.
- Koopmann, Georg, und Fritz Franzmeyer*, Weltwirtschaft und internationale Arbeitsteilung, in: Globalisierung, Informationen zur politischen Bildung, 280/2003, S. 12-26.
- Korber, Thomas*, Bretton-Woods und Keynesianismus, Manuskript, o.O., 9.6.2001.
- Krätke, Michael R.*, Reichlich Geld für eine andere Welt, in: Freitag 18 vom 3.5.2006.
- Krätke, Michael R.*, Hat das „Europäische Sozialmodell“ noch eine Zukunft?, in: Freitag 12 vom 24.3.2006.
- Krätke, Stefan*, Stadt-Raum-Ökonomie: Einführung in aktuelle Problemfelder der Stadtökonomie und Wirtschaftsgeographie, Basel, Boston, Berlin 1995.
- Kriminologisches Forschungsinstitut Niedersachsen*, Schülerbefragung 2005, in: Adam Soboczynski, Fremde Heimat Deutschland, in: DIE ZEIT vom 12.10.2006.
- Kronauer, Martin*, Armut, Ausgrenzung, Unterklasse, in: Hartmut Häußermann (Hrsg.), Großstadt, Soziologische Stichworte, Opladen 2000, S. 13-27.
- Krupa, Matthias*, Brauchen wir mehr Zentralismus?, in: DIE ZEIT vom 22.6.2006.
- Kuban, Monika*, Es wird besser, aber wir sind noch nicht über den Berg!, in: AKP 3/2007, S. 38-39.
- Kuban, Monika*, Keine Entwarnung bei den Gemeindefinanzen, in: DEMO 11/2004, S. 11-12.
- Kuban, Monika*, Verursacher der desolaten Bilanz sind Bund und Länder, in: Frankfurter Rundschau vom 13.3.2003.
- Küthemeyer, Katharina*, Wohnungen für Singles und Paare, in: Frankfurter Rundschau vom 24.8.2007.
- Kunz, Harry*, „Mehr Kinder“ – Und die Realität, in: Kommune 3/2004, S. 45-47.
- Lachmann, Harald*, Liegt die Zukunft der Städte in ihrer Vergangenheit?, in: DEMO 12/2004, S. 64.
- Läppert, Georg*, Johann Wolfgang geht stiften – Uni erhält Rechte wie private Hochschule, in: Frankfurter Rundschau vom 26.9.2007.
- Läpple, Dieter*, Städtische Arbeitswelten im Umbruch – Zwischen Wissensökonomie und Bildungsarmut, in: Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.), Das neue Gesicht der Stadt, Berlin 2006, S. 19-35.
- Läpple, Dieter*, Hamburger Arbeitsmarkt im globalen Kontext, in: Elmar Hönekopp, Rolf Jungnickel und Thomas Straubhaar (Hrsg.), Internationalisierung der Arbeitsmärkte, Nürnberg, IAB 2004, S. 187-223.
- Läpple, Dieter*, Stadt und Region in Zeiten der Globalisierung und Digitalisierung, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften II/2001, S. 12-36.
- Läscher, Kristina*, Der Einstieg der Ausländer, in: Süddeutsche Zeitung vom 29./30.1.2005.

- Lafontaine, Oskar*, Beim Mannheimer SPD-Parteitag, in: Deutsches Sonntagsblatt vom 24.11.1995.
- Lammers, Konrad*, Süd-Nord-Gefälle in West- und Ostdeutschland?, in: Wirtschaftsdienst 2003/11, S. 736-739.
- Lammert, Norbert*, „Wir haben zuwenig Einbürgerungen“, in: Frankfurter Rundschau vom 3.7.2006.
- Land Nordrhein-Westfalen, Ministerium für Stadtentwicklung und Verkehr*, Kabinettsvorlage vom 31.8.1994.
- Landeshauptstadt Dresden (Hrsg.)*, Stadt der Wissenschaft 2006, Dresden 2005.
- Landeshauptstadt Hannover, Der Oberbürgermeister*, Hannover Plus Zehn, Hannover 2005.
- Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung*, Münchens Zukunft gestalten – Perspektive München, München 2005.
- Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung*, Perspektive München, München 2005.
- Landeshauptstadt München, Referat für Wirtschaft und Arbeit*, München – Stadt des Wissens, München 2001.
- Landeshauptstadt Stuttgart, Statistisches Amt*, Arbeitsmarkt Großstadtvergleich, Juni 2007.
- Landsberg, Gerd*, „Das Ausland beginnt im Inland“, in: Henning Walcher (Hrsg.), Diskurs kommunal 2006, Der Stadt Bestes finden, Wer rettet unsere Städte jetzt?, Manuskript, Sankt Augustin 2006, S. 150-151.
- Lanzke, Alice*, Studie: Hartz IV fördert Armut in Deutschland, in: Berliner Zeitung vom 29.3.2006.
- Leibfried, Stephan*, Untertanenfabrik? Ach wo!, in: DIE ZEIT vom 16.5.2007.
- Lebt verkehrt, wer nicht Cross-Border verleast?*, mehrere Beiträge in: DEMO 4/2003.
- Lehner, Ulrich*, „Marken sind wie Leuchttürme“, Interview, in: Frankfurter Rundschau vom 25.4.2007.
- Lemke, Dietrich*, Armes, reiches Hamburg, in: SPD, Hamburger-Kurs.de, April 2007.
- Le Monde Diplomatique (Hrsg.)*, Atlas der Globalisierung, Berlin 2006.
- Le Monde Diplomatique (Hrsg.)*, Atlas der Globalisierung, Berlin 2003.
- Leroi, Roland*, Ein buntes Fest des Fun-Sports, in: Frankfurter Rundschau vom 5.11.2004.
- Lieven, Claudius*, Sprecher der GAL-Bürgerschaftsfraktion, in: GAL-Bürgerschaftsfraktion, Die soziale Spaltung nimmt zu, Pressemitteilung vom 26.9.2006.
- Lösch, Bettina*, Sozialstaat, in: Wissenschaftlicher Beirat von attac (Hrsg.), ABC der Globalisierung, Hamburg 2005, S. 174-175.
- Lotter, Wolf*, Die Gestörten, in: Brand Eins 05/2007, S. 52-62.
- Lübking, Uwe, und Ursula Krickl*, Familienfreundlichkeit ist der Standortfaktor der Zukunft, [www.dstgb.de/homepage/artikel/schwerpunkte](http://www.dstgb.de/homepage/artikel/schwerpunkte)
- Maas, Harald*, Chinesische Konzerne setzen zum Sprung auf westliche Märkte an, in: Frankfurter Rundschau vom 12.7.2005.
- Magenheim, Thomas*, Allianz verzeichnet Rekord, in: Frankfurter Rundschau vom 23.2.2007.
- Mahnkopf, Birgit*, Wider die Privatisierung öffentlicher Güter oder: Warum die soziale Demokratie das erste Opfer der Privatisierung wird, in: Jörg Huffs Schmid (Koord.), Die Privatisierung der Welt, Hamburg 2004, S. 79-94.
- Martens, Erika*, Ein Zug ohne Bremsen, in: DIE ZEIT vom 26.7.1996.

- Marx, Karl, und Friedrich Engels*, Manifest der Kommunistischen Partei, (hier:) Berlin 1967.
- Mathiopoulos, Margarita*, „Warum unsere Wirtschaft flieht – Ist der Standort noch zu retten?“, in: Die Welt vom 18.9.1995.
- May-Strobel, Eva, u.a.*, Die ICH-AG als neue Form der Existenzgründung aus der Arbeitslosigkeit, in: Institut für Mittelstandsforschung (Hrsg.), Arbeitspapiere 13, Bonn 2006.
- Menkhof, Thomas*, Singapur – „Asiatische“ Weltstadt zwischen Globalisierung und Revitalisierung autochthoner Kulturmuster, Workingpaper Nr. 300, Universität Bielefeld, Bielefeld 1998.
- Merk, Bruno*, Deutschland: zehn Ministerpräsidenten zu viel, in: Süddeutsche Zeitung vom 28.6.2006.
- Merx, Andreas*, Standortfaktor Toleranz, Manuskript, Berlin 2005.
- Messe Düsseldorf (Hrsg.)*, Globalisierung als Chance, Manuskript, Düsseldorf 2004.
- Metropolregion Ruhr*, MIPIM 2007, Manuskript, o.O. 2006.
- Meyer-Timpe, Ulrike*, Arbeitskraft auf Abruf, in: DIE ZEIT vom 26.4.2007.
- Meyer-Timpe, Ulrike*, Müllabfuhr zurück zur Kommune, in: DIE ZEIT vom 22.6.2006.
- Mickel, Wolfgang W. (Hrsg.)*, Handlexikon der Europäischen Union, Köln 1994.
- Mirow, Thomas*, Europa kann noch wachsen, in: DIE ZEIT vom 4.11.2004.
- Moosach – Kinderarmut auch in Moosach*, in: Münchner Wochenanzeiger 39/2007.
- Müller, Klaus*, Globalisierung, Bonn 2002.
- Müller, Henrik*, Ökonomischer Patriotismus, in: Manager-Magazin.de vom 15.1.2008.
- Müller, M. J.*, Was versteht man unter Globalisierung?, [www.neoliberalismus.de/globalisierung.html](http://www.neoliberalismus.de/globalisierung.html) (3.2.2005).
- Müller, Mario, u.a.*, Die Streichorgie – Unternehmen überbieten sich in der Zahl der Jobs, die sie in Deutschland abbauen wollen, in: Frankfurter Rundschau vom 21.6.2006.
- Müller, Mario*, „Der zu verteilende Kuchen wird auch in Zukunft wachsen“, in: Frankfurter Rundschau vom 7.4.2006.
- Müller, Stefan, und Martin Kornmeier*, Globalisierung als Herausforderung für den Standort Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B9/2001, S. 6-14.
- Müller-Bialon, Martin*, Schulen können hoffen, in: Frankfurter Rundschau vom 15.9.2007.
- Naber, Geert*, Ökonomie und Politik in den Neunziger Jahren, [www.kriwi.de/schriftenreihe/band-2-full.html](http://www.kriwi.de/schriftenreihe/band-2-full.html)
- Nahrendorf, Rainer*, Sachsen will 250 000 Wohnungen abreißen, in: Handelsblatt vom 18.3.2005.
- Naisbitt, John*, Megatrends, Ten New Directions Transforming our Lives, New York 1982.
- Negt, Oskar*, Die Armee der dauerhaft Überflüssigen, in: Frankfurter Rundschau vom 19.11.2005.
- Negt, Oskar*, Bindungen, in: Frankfurter Rundschau vom 25.2.2005.
- Negt, Oskar*, Unworte, in: Frankfurter Rundschau vom 28.1.2005.
- Neubau, Ralf*, Sozialstaat auf dem Prüfstand, in: Welt Online vom 20.4.1996.
- Niejahr, Elisabeth*, Kollegen zweiter Klasse, in: DIE ZEIT vom 2.3.2006.
- Niejahr, Elisabeth, und Kolja Rudzio*, Das Tabu der Minijobs in: DIE ZEIT vom 1.3.2007.

- Niemeier, Hans-Martin*, Luftverkehr, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), Handwörterbuch der Raumordnung, S. 619-624.
- Niethammer, Frank*, Nicht nur Kapitalverzinsung zählt, in: Frankfurter Rundschau vom 10.1.2006.
- Opitz, Götz-Dietrich*, Die globale Stadt: Was hat Münchens Haushaltssperre mit Globalisierung zu tun?, in: DEMO 12/2003.
- Osang, Alexander*, Brüder zur Sonne, in: Die Neue Welt, Spiegel Spezial Nr. 7, 2005, S. 128-135.
- Ostasien meldet sich zurück*, in: Le Monde Diplomatique (Hrsg.), Atlas der Globalisierung, Berlin 2006, S. 156-157.
- Ostdeutschland verliert durch Hartz IV Milliarden*, in: Financial Times Deutschland vom 13.7.2004.
- Ostermann, Dietmar*, Amerikaner vereinsamen, in: Frankfurter Rundschau vom 3.7.2006.
- Pasch, Rolf*, Kassel blickt mit gebündelter Kraft nach China, in: Frankfurter Rundschau vom 9.7.2003.
- Peffekoven, Rolf*, Klare Verantwortlichkeiten, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 19.8.2006.
- Peiner, Wolfgang*, Interview, in: Für Investitionen in die Zukunft, in: Immobilien Manager, März 2006, S. 8-9.
- Perina, Udo*, Alle Freiheiten der Welt, in: Frankfurter Rundschau vom 23.6.2006.
- Perina, Udo*, Falsche Propheten, in: DIE ZEIT vom 16.5.2007.
- Petersdorf, Winand von*, Hamburg gewinnt die große Kistenschlacht, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung vom 4.12.2005.
- Pfeiffer, Hermannus*, Ausverkauf bei Ostsee-Werften, in: Frankfurter Rundschau vom 3.4.2007.
- Pfeiffer, Hermannus*, Unternehmen profitieren vom Steuerdumping, in: Frankfurter Rundschau vom 23.3.2004.
- phaeno GmbH*, phaeno, Informationsbroschüre, Wolfsburg 2006.
- Pierer, Heinrich von*, Herausforderung oder Reizwort, Deutschland und die Debatte um die Globalisierung, in: Internationale Politik 5/1998, S. 1-6.
- Plate, Bernard von*, Grundzüge der Globalisierung, in: Globalisierung, Informationen zur politischen Bildung 280/2003, S. 3-6.
- Plate, Bernard von*, Grundelemente der Globalisierung, [www.bpb.gekko.de/info-franzis/info263/-body\\_i\\_263\\_1.html](http://www.bpb.gekko.de/info-franzis/info263/-body_i_263_1.html)
- Pohl, Martha*, Kommunale Wirtschaftsförderung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), Handbuch der Raumordnung, Hannover 2005, S. 509-514.
- Pongratz, Hans J., und Günther Voß*, Erwerbstätige als „Arbeitskraftunternehmer“, Unternehmer ihrer eigenen Arbeitskraft?, Manuskript, München 2001.
- Pongratz, Hans J.*, Arbeitskraftunternehmer als neuer Leittypus? Manuskript, München 2000.
- Portz, Norbert*, Privatisierung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), Handwörterbuch der Raumordnung, S. 797-803
- Porter, Michael E.*, „Heimatbasis pflügen“, Interview, in: Wirtschaftswoche 28/1991, S. 57.
- Prange, Astrid*, Neue Finanzierungsmodelle, Die Briten kommen, in: Rheinischer Merkur vom 11.6.2003.
- Prantl, Heribert*, Der Laocoon-Föderalismus, in: Süddeutsche Zeitung vom 15.4.2004.
- Pressemappe ExpoReal*, München 2007.

- Prognos AG*, Familienfreundlichkeit als Standortfaktor für Regionen, Kurzexpertise, Basel 2004.
- Qualifizierungs- und Arbeitsförderungsgesellschaft Dresden MBH*, Stützlehrer Jugendwerkstätten, Dresden o.J.
- Radikaler Kurswechsel*, in: Frankfurter Rundschau vom 11.12.2007.
- Ramelsberger, Annette*, Mehr Angst – vor allen und allem, in: Süddeutsche Zeitung vom 3.12.2004.
- Ramge, Thomas*, Am Scheideweg, in: brand eins 9/2006.
- Ramthun, Christian*, Nur einen Schuss frei, in: Wirtschaftswoche 47/2005, S. 76-80.
- Rauterberg, Hanno*, Die Boom-Krise, in: DIE ZEIT vom 21.10.2004.
- Reimann, Bettina, und Ulla-Kristina Schuleri-Hartje*, Integration von Migrantinnen und Migranten im Stadtteil, in: Soziale Stadt info 17, Der Newsletter zum Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“, Berlin 2005, S. 2-8.
- Reinsche, Michael*, Der Gewinner ist: Berlin, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 23.9.2006.
- Renz, Gabriele*, Reichenschule wider Willen, in: Frankfurter Rundschau vom 25.10.2007.
- Renz, Gabriele*, Ein unterirdisches Projekt, in: Frankfurter Rundschau vom 19.7.2007
- Richters, Denisa*, Erwin gegen Event-Wildwuchs, in: Rheinische Post vom 21.9.2006.
- Rohr, Götz von*, Seeverkehr, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), Handwörterbuch der Raumordnung, S. 1012-1021.
- Roth, Petra*, Gespräch zum Thema: Wohnen in Hochhäusern, in: Frankfurter Rundschau vom 9.6.2007.
- Rügemer, Werner*, Gesamtdeutscher Ausverkauf, in: Blätter für internationale Politik (Hrsg.), Der Sound des Sachzwangs, Bonn, Berlin 2006, S. 205-214.
- Rügemer, Werner*, Cross Border Leasing, in: Wissenschaftlicher Beirat von attac (Hrsg.), ABC der Globalisierung, Hamburg 2005, S. 24-25.
- Rügemer, Werner*, Hundert Jahre wie ein Tag, Die heimliche Globalisierung der Städte, Redemanuskript, WDR, Deutschland Radio 2001.
- Rühle, Heide*, Privates Europa?, Manuskript, Dortmund, 26.7.2007.
- Rühle, Heide*, Privates Europa? in: Die Grünen im Europäischen Parlament (Hrsg.), Forum Kommunalpolitik vom 27.3.2007.
- Sachse, Katrin*, Sag mir, wo die Kinder sind, in: FOCUS 9/2005.
- Sack, Detlef*, Liberalisierung und Privatisierungen in den Kommunen – Steuerungsanforderungen und Folgen für Entscheidungsprozesse, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften II/2006, S. 25-38.
- Sassen, Saskia*, Metropolen des Weltmarkts. Die neue Rolle der Global Cities, Frankfurt/Main 1996.
- Sattler, Karl-Otto*, Immer weniger Jobs an der Saar, in: Frankfurter Rundschau vom 29.9.2004.
- Sauga, Michael, u.a.*, Die wahre Unterschicht, in: DER SPIEGEL 14/2007, S. 22-38.
- Schader-Stiftung u.a. (Hrsg.)*, Handlungsfeld: Stadträumliche Integrationspolitik, Ergebnisse des Projekts „Zuwanderer in der Stadt“, Offenbach 2007.
- Schäfer, Claus*, Der Niedriglohnsektor in der Verteilungsfälle, in: Gabriele Sterkel u.a. (Hrsg.), Mindestlöhne gegen Lohndumping, Hamburg 2006, S. 35-60.
- Schäfers, Michael*, Die Wirtschaft im Fusionsfieber, Manuskript, o.O. 2000.

- Scheffer, Thomas*, Ausländerpolitik in der Kommune, in: Hellmut Wollmann und Roland Roth (Hrsg.), S. 764-779.
- Scherrer, Peter, und Rainer Weinert*, Auf dem Weg zur europäischen Tarifpolitik, in: Frankfurter Rundschau vom 10.8.2005.
- Schlechte Zeiten*, in: Der Tagesspiegel vom 1.8.2007.
- Schlesinger, Christian*, Unruhige Zeiten, in: Wirtschaftswoche Nr. 30, 2006.
- Schmeidler, Jörg*, Globalisierung – Die Globalisierungsdebatte im Widerstreit zwischen Internalisierungen und Externalisierungen, Manuskript, Osnabrück 2001.
- Schmelcher, Antje*, Aufbewahrung ohne Förderung, in: Die Welt vom 25.9.2006.
- Schmid, Günther*, Der kurze Traum der Vollbeschäftigung: Was lehren 55 Jahre deutsche Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik?, in: Manfred G. Schmidt und Raimut Zohlenhöfer (Hrsg.), Regieren in der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 2006.
- Schmid, Klaus-Peter*, Alles muss raus. Schrumpft sich der Staat gesund?, in: DIE ZEIT vom 22.6.2006.
- Schmid, Klaus-Peter*, Nahverkehr: wenig gekauft, in: DIE ZEIT vom 22.6.2006.
- Schmid, Klaus-Peter*, Der Nachbar macht's, in: DIE ZEIT vom 31.3.2005.
- Schmid, Klaus-Peter*, Gleichgewicht der Macht, in: DIE ZEIT vom 9.12.2004.
- Schmid, Klaus-Peter*, Auf der Spur des Aufschwungs Ost, in: DIE ZEIT vom 9.9.2004.
- Schmid, Sandra*, Kreisverkehr statt Kindergarten, in: Bundeszentrale für politische Bildung, [www.bpb.de/themen/WJV81D.html](http://www.bpb.de/themen/WJV81D.html)
- Schmidt, Helmut*, Beaufsichtigt die neuen Großspekulanten, in: DIE ZEIT vom 1.2.2007.
- Schmidt, Ingo*, Staat (Wettbewerbstaat/Marktstaat), in: Hans-Jürgen Urban (Hrsg.), ABC zum Neoliberalismus, Hamburg 2006, S. 207-208.
- Schmitt, Christian, und Gert C. Wagner*, Kinderlosigkeit von Akademikerinnen überbewertet, in: DIW-Wochenbericht 21/2006, S. 313-317.
- Schmitt, Kerstin*, Eine Strategie für die Kommunen, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Demographie konkret – Handlungsansätze für die kommunale Praxis, Gütersloh 2005, S. 34 ff.
- Scholz, Birger*, Leih mir mal Berlin. Cross Border Leasing und die schleichende Enteignung der Städte, Manuskript, Berlin 2003.
- Schröder, Gerhard*, Regierungserklärung vor dem Deutschen Bundestag vom 14.3.2003, in: Regierung Online, <http://archiv.bundesregierung.de/bpae,regierungserklaerung>
- Schröder, Gerhard*, Eckpunkte einer sozialdemokratischen Modernisierungs- und Reformpolitik, in: DIE ZEIT vom 19.9.1997.
- Schröder, Till*, Tue Gutes und lebe davon, in: Frankfurter Rundschau vom 14.7.2007.
- Schroedter, Elisabeth*, Daseinsvorsorge in Gefahr, Manuskript, o.O., 30.9.2006.
- Schubert, Wolfgang*, Flughafen Frankfurt meldet Rekord, in: Frankfurter Rundschau vom 13.1.2007.
- Schultheiß, Hartwig*, Die Zukunft der kommunalen Wohnungspolitik – Integration der Wohnungspolitik in die Stadtentwicklung, in: Wfa-Infocenter (Hrsg.), Dokumentation einer Fachtagung, Münster 2006, S. 1-4.
- Schulz, Anja*, Besser als sein Ruf: der Standort Deutschland und die Rückkehrer, in: Intervention, Zeitschrift für Ökonomie, Heft 2/2004, S. 32-40.

- Schulze, Inge, und Klaus Rees*, Zentrum der Demographie-Bewegung, in: *AKP* 2/2007, S. 46-48.
- Schulze, Marianne*, Virtuelle Erkundung der Stadt, in: *Immobilien Manager, Special Berlin-Brandenburg* 5/2007, S. 22-25.
- Schumacher, Harald, und Christopher Schwarz*, Stunde Null, in: *Wirtschaftswoche* 41/2007, S. 109-112.
- Schuppener, Bernd, und Cornelia Andriof*, Beruf: Manager-Kernkompetenz: Kommunikation, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 11.9.2006.
- Schuster, Wolfgang*, Strategien zur Globalisierung am Beispiel Stuttgart: Zukunft aktiv gestalten, in: *EUROPA kommunal* 5/2004, S. 184-186.
- Schwarting, Gunnar*, Zehn Jahre „Tilburger Modell“, Vortragsmanuskript, Speyer 2002.
- Schwarz, Gerhard*, Fröhliche Fusionitis?, in: *Neue Zürcher Zeitung* vom 5.12.1998.
- Schweigler, Gerhard*, Informationsrevolution und ihre Folgen, in: *Globalisierung, Informationen zur politischen Bildung*, 280/2003, S. 7-12.
- Schyga, Peter*, Unterbrechung und Entfaltung, Globalisierung und Nationalstaat – Historische Verlaufsformen, gesellschaftliche und staatliche Organisation, in: *Kommune* 5/05, S. 62-66.
- Seeger, Norbert*, Wie US-Cross-Border-Leasing funktioniert, in: *DEMO* 4/2003, S. 12.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung*, Quartiersmanagement Helmholtzplatz, Aktionsfonds 2005, Berlin 2005.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung (Hrsg.)*, Entwicklung der Berliner Wasserlagen, Berlin 2002.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung (Hrsg.)*, Spreeraum Friedrichshain-Kreuzberg, Berlin 2001.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin*, Stadtentwicklungsplan Gewerbe, Berlin 2000.
- Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen*, Wirtschaftsstandort Berlin im 21. Jahrhundert, Berlin 2005.
- Setton, Daniela*, Washington Consensus, in: *Wissenschaftlicher Beirat von attac (Hrsg.)*, ABC der Globalisierung, Hamburg 2005, S. 202-203.
- Siebel, Walter*, Krisenphänomene der Stadtentwicklung, in: „Konservatismus in der Strukturkrise“, Zeitung zum Uni-Kongress vom 29.5.-2.6.1984, Frankfurt am Main.
- Siedenbiedel, Christian*, Abschied von der Deutschland AG, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 17.2.2006.
- Siering, Friedemann*, China bald Weltmeister, in: *Kölner Stadt-Anzeiger* vom 6.2.2007.
- Siering, Friedemann*, Wandern die Jobs Richtung Osten?, in: *Kölner Stadt-Anzeiger* vom 4.5.2005.
- Sievers, Markus*, Fremd und ohne Chance, in: *Frankfurter Rundschau* vom 11.1.2008.
- Sievers, Markus*, Hungerlöhne nehmen zu, in: *Frankfurter Rundschau* vom 30.3.2007.
- Sievers, Markus*, Keine Angst vor dem Gespenst „Basar-Ökonomie“, in: *Frankfurter Rundschau* vom 18.8.2004.
- Sirlshtov, Antje*, Der Bund verkauft das letzte Tafelsilber, in: *Der Tagesspiegel* vom 19.7.2005.
- Soldt, Rüdiger*, Kinderlose Akademikerinnen?, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 8.3.2005.
- Sommer, Theo*, Wie man in Deutschland fremd ist, in: *DIE ZEIT* vom 25.3.2004.
- Sozialbericht der Stadt Nürnberg*, Band II, Nürnberg 2006.
- SPD Bundestagsfraktion*, Programm „Soziale Stadt“, Ergebnisse der Zwischenevaluierung, 16.6.2006.

- Spiewak, Martin*, Dr. habil. Kinderlos, in: DIE ZEIT vom 6.4.2006.
- Spidla, Vladimir*, Interview, „Mindestlohn ist ein Erfolg in der EU“, in: Frankfurter Rundschau vom 19.4.2007.
- Stadt Braunschweig, Referat Stadtentwicklung und Statistik (Hrsg.)*, Demographischer und struktureller Wandel deutscher Großstädte 1992-2000-2004-2020, Braunschweig 2006.
- Stadt Dortmund, Wirtschaftsförderung (Hrsg.)*, Branchenbericht 2006, Dortmund.
- Stadt Dortmund, Wirtschaftsförderung*, Jahresbericht 2005, Das neue Dortmund, Dortmund.
- Stadt Frankfurt, Der Dezernent für Soziales, Jugend und Sport (Hrsg.)*, Frankfurter Sozialbericht, Teil VII, Frankfurt 2006.
- Stadt Frankfurt am Main, Jugend- und Sozialamt*, Informationen zum kommunalen Programm Frankfurt – Soziale Stadt, Frankfurt, 29.11.2006.
- Stadt Frankfurt am Main (Hrsg.)*, Statistisches Jahrbuch Frankfurt am Main 2006.
- Stadt Frankfurt am Main, Amt für multikulturelle Angelegenheiten*, Integrationsbericht 2005.
- Stadt Frankfurt am Main, Der Magistrat, Dezernat Planung und Sicherheit (Hrsg.)*, Büroflächenentwicklung in Frankfurt am Main, Untersuchung zur Entwicklung des Büroflächenmarktes 2002 bis 2012, Frankfurt am Main 2003.
- Stadt Frankfurt am Main, Dezernat für Soziales und Jugend*, Frankfurter Sozialbericht 2000.
- Stadt Heidelberg, Amt für Stadtentwicklung und Statistik*, Kommunale Strategien zur Bewältigung der Herausforderungen des „Demographischen Wandels“, Heidelberg 2006.
- Stadt Jena (Hrsg.)*, Jena. Thüringens führender Technologiestandort, Jena 2004.
- Stadt Köln, Der Oberbürgermeister*, Leitbild Köln 2020, Köln 2003.
- Stadt Münster (Hrsg.)*, Wissen\_Schafft\_Münster, Münsters Beitrag zum Wettbewerb des Stifterverbandes für die Deutsche Wissenschaft „Stadt der Wissenschaft 2006“, Münster 2005.
- Stadt Münster, Amt für Stadt- und Regionalentwicklung*, Integriertes Stadtentwicklungs- und Stadtmarketingkonzept (ISM), Prozessdokumentation, Münster o.J.
- Stadt Münster, Der Oberbürgermeister, Amt für Stadt- und Regionalentwicklung*, Integratives Stadtentwicklungs- und Stadtmarketingkonzept Münster (ISM), Öffentliche Beschlussvorlage an den Rat, Münster 2004.
- Stadt Nürnberg (Hrsg.)*, Metropolregion Nürnberg: Studie sieht Erlangen als Deutschlands kreativstes Pflaster, Pressemitteilung, Nürnberg 2006.
- Stadt Nürnberg (Hrsg.)*, Sozialbericht der Stadt Nürnberg, Bd. II, Nürnberg 2006.
- Stadt Nürnberg, Wirtschaftsreferat*, Stark in Verkehr und Logistik, Nürnberg 2006.
- Stadt Regensburg (Hrsg.)*, Die Top-Unternehmen von Regensburg, Manuskript, Regensburg 2006.
- Städtetag Nordrhein-Westfalen (Hrsg.)*, Geschäftsbericht 2006, Köln 2006.
- Städte mit Zukunft oder Zukunft ohne Städte?*, in: Die Rheinpfalz vom 14.5.2003.
- Standorte: Die Drohung mit dem Ausland*, in: Le Monde Diplomatique (Hrsg.), Atlas der Globalisierung, Berlin 2006, S. 94-95.
- „Starke Stimme“, Interview mit Edmund Stoiber, in: Wirtschaftswoche 20/2006, S. 33-35.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hrsg.)*, Sozialhilfe im Städtevergleich, Ausgabe November 2004, Bonn 2004.

- Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (Hrsg.)*, Statistisches Jahrbuch Hamburg 2006/2007.
- Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (Hrsg.)*, Monitor Wachsende Stadt, Bericht 2005.
- Statistisches Amt der Landeshauptstadt München*, Münchener Jahreswirtschaftsbericht für 2006.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.)*, Datenreport 2006, Bonn 2006.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.)*, Bevölkerung Deutschlands bis 2050, 10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden 2003.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.)*, Datenreport 2002, Bonn 2002.
- Statistisches Jahrbuch Deutscher Städte und Gemeinden 1972*.
- Statistisches Jahrbuch der Freien Hansestadt Bremen 2005*.
- Statistisches Jahrbuch der Landeshauptstadt München 2005*.
- Statistisches Jahrbuch der Stadt Nürnberg 2005*.
- Statistisches Jahrbuch der Landeshauptstadt Stuttgart 2005*.
- Statistisches Landesamt Berlin (Hrsg.)*, Statistisches Jahrbuch 2006, Berlin 2005.
- Steinbrück, Peer*, Erfolge in Gefahr, in: Frankfurter Rundschau vom 17.1.2008.
- Steingart, Gabor*, Weltkrieg um Wohlstand, in: DER SPIEGEL 37/2006, S. 44-75.
- Steingart, Gabor*, Die Wohlstands-Illusion, in: DER SPIEGEL, S. 52-80.
- Stengel, Eckhard*, Kita-Essen statt Schaugewächshaus, in: Frankfurter Rundschau vom 6.10.2007.
- Stenzel, Gökçen*, 2000 neue Ein-Euro-Jobs, in: Rheinische Post vom 28.10.2004.
- Sternberg, Rolf*, Weltwirtschaftlicher Strukturwandel und Globalisierung, in: Geographische Rundschau 12/1997, S. 680-687.
- Stiglitz, Joseph*, Die Schatten der Globalisierung, Berlin 2002.
- Streeck, Wolfgang*, Das deutsche Modell lässt keine andere Wahl als ein Bündnis, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 6.2.1996.
- Strecker, Anita*, Politik zerstört Aufstiegswillen, in: Frankfurter Rundschau vom 11.10.2006.
- Strohmeier, Klaus-Peter*, Vortrag beim FORUM C „Städtische Sozialpolitik und Integration“ der 34. ordentlichen Hauptversammlung des Deutschen Städtetages, München, 23.5.2007.
- Strohmeier, Klaus-Peter*, Segregierte Armut in den Städten – Strategien sozial integrativer lokaler Politik, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Demographie konkret – Handlungsansätze für die kommunale Praxis, Gütersloh 2006, S. 17-23.
- Sturm, Daniel Friedrich*, Chefsache Integration, in: Die Welt vom 24.4.2006.
- Thoms, Eva-Maria*, Die Gratis-Konkurrenz, in: DIE ZEIT vom 1.6.2006.
- Thyroff, Frank*, Standortmarketing im Zeitalter der Globalisierung, [www.wirtschaft.nuernberg.de/~ver2004/decidedownloads/dl/Standortmarketing\\_im\\_Zeitalter\\_der\\_Globalisierung\\_0108.pdf](http://www.wirtschaft.nuernberg.de/~ver2004/decidedownloads/dl/Standortmarketing_im_Zeitalter_der_Globalisierung_0108.pdf)
- Thyssen-Krupp peilt Rekordgewinn an*, in: Frankfurter Rundschau vom 22.1.2005.
- Tiefensee, Wolfgang*, Gestalten statt verwalten, in: DEMO 7-8/2006, S. 6-7.
- Tinnapel, Friederike*, Weniger Menschen arbeitslos, in: Frankfurter Rundschau vom 1.6.2007.

- Treanour, Paul, Globalisierung – ein Mythos? o.O., 24.4.1997.
- Uchatius, Wolfgang, Vorsicht, Globalisierungslügner!, in: DIE ZEIT, Nr. 31, 2002.
- Ude, Christian, Wieviel Kommune brauchen wir? – Kommunale Daseinsvorsorge im Wandel, in: DEMO 3/2007, S. 6-8.
- Ude, Christian, in: Deutscher Städtetag, Städte fordern Korrektur der Föderalismusreform: „Bund darf keine Rechnungen an Rathäuser schicken“, Presse-Ecke vom 25.4.2006.
- „Unterschicht“ entzweit die große Koalition, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17.10.2006.
- Urban, Hans-Jürgen (Hrsg.), ABC zum Neoliberalismus, Hamburg 2006.
- Urban, Hans-Jürgen, Aktivierung/Eigenverantwortung, in: Hans-Jürgen Urban (Hrsg.), S. 16-18.
- Uphues, Andreas, Stadtentwicklung im Revier: Am Wasser heiter bis sonnig, in: DEMO 6/2007, S. 15.
- Venn, Lia, Hartz setzt Kindern zu, in: Frankfurter Rundschau vom 17.10.2007.
- Venzky, Gabriele, Indien will China überholen, in: Kölner Stadt-Anzeiger vom 5.1.2006.
- Verborgene Welten – Uwe Viehöver über die Erfolge von Familienunternehmen, [www.baudienst.de/~cgi-bin/baudienst/aktuelles/news](http://www.baudienst.de/~cgi-bin/baudienst/aktuelles/news)
- Veser, Thomas, „Nicht so schrecklich wie ihr Ruf“, in: Frankfurter Rundschau vom 28.1.2006.
- ver.di Bundesvorstand, Wirtschaftspolitik aktuell, 1/2008.
- ver.di Bundesvorstand, Wirtschaftspolitische Informationen 2/2007.
- ver.di Bundesvorstand, Wirtschaftspolitische Informationen 3/2007.
- ver.di Bundesvorstand, Wirtschaftspolitische Informationen, September 2006.
- ver.di – Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (Hrsg.), Arm trotz Arbeit, Berlin 2006.
- ver.di – Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (Hrsg.), Mythos Standortschwäche, Berlin, Juni 2004.
- Viering, Jonas, Die Wut des Weisen, Der Run auf Minijobs hält an, in: Süddeutsche Zeitung vom 17.12.2004.
- Vollborn, Marita, und Vlad Georgescu, Brennpunkt Deutschland, Bergisch Gladbach 2007.
- Vom Maoismus zum Marktsozialismus, in: Le Monde Diplomatie (Hrsg.), Atlas der Globalisierung, Berlin 2006, S. 158-159.
- Vorbild Familienunternehmen, Gex schlägt Dax, in: Handelsblatt vom 19.2.2007.
- Wachstum und Ungleichheit in der Welt, in: Le Monde Diplomatie (Hrsg.), Atlas der Globalisierung, Berlin 2006, S. 44-45.
- Wahl, Stefanie, Arbeitsmarktpolitische Bedeutung der Zeitarbeit in Deutschland, Manuskript, Institut für Wirtschaft und Gesellschaft, Bonn 2005.
- Walter, Herbert, Vorstandssprecher der Dresdner Bank, im Gespräch über alternde Bevölkerung, private Vorsorge und Rentenarmut, in: DIE ZEIT vom 18.11.2004.
- Walter, Jörn, Entwicklung der Metropolen im Zeitalter der Globalisierung – Ausblicke auf eine Internationale Bauausstellung in Hamburg, in: Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (Hrsg.), Sprung über die Elbe, Hamburg auf dem Weg zur Internationalen Bauausstellung – IBA Hamburg 2013, Hamburg, Juni 2003, S. 70-74.
- Walther, Claudia, Kommune als Vorreiter der Integrationspolitik, in: DEMO 7-8/2005, S. 21-22.
- Wandt, Lisa, Gesunde Geschäfte, in: Süddeutsche Zeitung vom 2./3.9.2006.

- Was gegen Kinder spricht, Ergebnisse einer Forsa-Befragung*, in: Frankfurter Rundschau vom 2.2.2005.
- Wegener, Gerhard*, Unternehmen Leben, in: Frankfurter Rundschau vom 26.2.2007.
- Wehler, Hans-Ulrich*, Die verschämte Klassengesellschaft, in: DIE ZEIT vom 23.11.2006.
- Weinz, Wolfgang*, Weltsozialordnung und globale Zivilgesellschaft, in: Vereinte Nationen 3/2000, S. 94-97.
- Wels, Thomas*, Stützpfiler fürs Luftschloss, in: Rheinische Post vom 4.7.2003.
- Weniger Beschäftigte bei Bund, Ländern und Gemeinden*, in: General-Anzeiger vom 8.4.2004.
- Werner, Götz*, „Es geht um Brüderlichkeit“, Interview, in: Frankfurter Rundschau vom 5.10.2007.
- Werner, Walter*, Armut und Obdachlosigkeit in der Kommune, in: Hellmut Wollmann und Roland Roth (Hrsg.), S. 703-716.
- Wiarda, Jan-Martin*, Angst vor Schulden, in: DIE ZEIT vom 9.11.2006.
- Wieder mehr Minijobs*, in: Frankfurter Rundschau vom 24./25.5.2006.
- Wießner, Frank*, Nicht jeder Abbruch ist eine Pleite, in: IAB Kurzbericht 2/2005.
- Witte, Lothar*, Europäisches Sozialmodell und Sozialer Zusammenhalt: Welche Rolle spielt die EU? In: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), Internationale Politikanalyse Europäische Politik, Dezember 2004.
- Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung Dortmund (Hrsg.)*, Dortmund 2002.
- Wissenschaftlicher Beirat von attac (Hrsg.)*, ABC der Globalisierung, Hamburg 2005.
- Wistuba, Engelbert*, Standortfaktor Tourismus, in: DEMO 1-2/2005, S. 10.
- Wohlfahrt, Norbert, und Werner Sühlke*, Ende der kommunalen Selbstverwaltung, Hamburg 2005, S. 13.
- Wolf, Stephen*, Marathonläufe vor urbaner Kulisse versprechen Wettbewerbsvorteile, in: Frankfurter Rundschau vom 15.5.2004.
- Wollmann, Hellmut*, Zivilgesellschaft, in: Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover 2005, S. 1322-1329.
- Wollmann, Hellmut*, Die Doppelstruktur der Stadt: politische Kommune und zivilgesellschaftliche Bürgergemeinde, in: Vorgänge Heft 1/2004, S. 20-29.
- Wollmann, Hellmut*, Die traditionelle deutsche kommunale Selbstverwaltung – ein „Auslaufmodell“?, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften 1/2002, S. 24-51.
- Wollmann, Hellmut, und Roland Roth (Hrsg.)* Kommunalpolitik, Opladen 1999.
- Wolter, Andreas*, Köln braucht Klasse statt Masse, in: RATHAUS ratlos 07/2007, S. 1-2.
- Wüpper, Thomas*, Chinesen erwerben deutschen Flughafen, in: Frankfurter Rundschau vom 25.5.2007.
- Wüpper, Thomas*, Bittere Pillen für Schering, in: Frankfurter Rundschau vom 20.2.2007.
- Wüpper, Thomas*, Berlin hofft auf kleinen Aufschwung, in: Frankfurter Rundschau vom 13.9.2006.
- Wüpper, Thomas*, Schering streicht Jobs trotz Rekordgewinns, in: Frankfurter Rundschau vom 10.2.2005.
- Wüpper, Thomas*, Tiefe Kluft zwischen Speckgürtel und Magerzone, in: Frankfurter Rundschau vom 18.9.2004.
- Young, Brigitte*, Shareholder Value, in: Wissenschaftlicher Beirat von attac (Hrsg.), ABC der Globalisierung, Hamburg 2005, S. 166-167.

*ZEIT-Gespräch mit Nestlé-Chef Helmut Maucher*, in: DIE ZEIT 30/1996.

*Ziegler, Jean*, Der Kapitalismus ist wie eine Feuersbrunst, Interview, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung vom 26.1.2003.

*Ziller, Peter*, WTO-Gipfel – Suche nach einem Trampelpfad durch den Interessen-Dschungel, in: Frankfurter Rundschau vom 7.12.1996.

*Zimmermann, Uwe*, Von der EU-Verfassung zum Vertrag von Lissabon – Zu den kommunalen Rechten im EU-Reformvertrag, in: KommJur 2/2008, S. 41-47.

*Zukunftsforum Familie e.V. u.a.*, „Wir brauchen eine Politik, die alle Kinder fördert“, Ein Appell an die Bundesregierung, in: Frankfurter Rundschau vom 15.5.2007.

## Anhang

### Kommunale Gesprächspartnerinnen und -partner

Stadt	Name	Funktion*	Gesprächs-termin
Berlin	Frau Ingeborg Junge-Reyer	Senatorin für Stadtentwicklung	01.12.2005
	Herr Harald Wolf	Senator für Wirtschaft, Arbeit und Frauen	18.01.2006
Bremen	Herr Ulrich Keller	Geschäftsführer der Bremer Investitionsgesellschaft (BIG)	29.08.2006
	Herr Dr. Heiner Heseler	Leiter der Planungsabteilung in der Senatskanzlei der Freien Hansestadt Bremen	15.08.2006
Dortmund	Herr Ullrich Sierau	Planungsdezernent der Stadt Dortmund	09.03.2006
	Herr Udo Mager	Geschäftsführer der Wirtschaftsförderung Dortmund GmbH	26.04.2006
Dresden	Herr Herbert Feßenmayr	Beigeordneter für Stadtentwicklung der Landeshauptstadt Dresden	16.06.2006
	Herr Dirk Hilbert	Beigeordneter für Wirtschaft der Landeshauptstadt Dresden	16.06.2006
Düsseldorf	Herr Joachim Erwin	Oberbürgermeister der Landeshauptstadt Düsseldorf	10.10.2006
	Herr Klaus Hübinger	Bereichsleiter Stadtplanungsamt	20.12.2006
Frankfurt am Main	Herr Horst Hemzal	Kämmerer der Stadt Frankfurt am Main	13.10.2006
	Herr Uwe Becker	Dezernent für Soziales, Jugend und Sport der Stadt Frankfurt am Main	26.10.2006
Hamburg	Herr Dr. Wolfgang Peiner	Finanzsenator der Freien und Hansestadt Hamburg	13.03.2006
	Herr Prof. Jörn Walther	Oberbaudirektor in der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung der Freien und Hansestadt Hamburg	24.03.2006
Hannover	Herr Dr. Herbert Schmalstieg	Oberbürgermeister der Landeshauptstadt Hannover	24.05.2006
	Herr Hans Mönninghof	Dezernent für Umwelt und Wirtschaft der Landeshauptstadt Hannover	05.04.2006
Jena	Herr Dr. Peter Röhlinger	Oberbürgermeister der Stadt Jena	07.12.2005
	Herr Christoph Schwind	Bürgermeister und Dezernent für Bauwesen und Stadtentwicklung	07.12.2005

\* Zum Zeitpunkt des Gesprächs.

Stadt	Name	Funktion*	Gesprächs-termin
		der Stadt Jena	
Köln	Herr Bernd Streitberger	Dezernent für Stadtentwicklung, Planen und Bauen der Stadt Köln	19.07.2006
München	Frau Prof. Christiane Thalgott	Referentin für Stadtplanung und Bauordnung der Landeshauptstadt München	15.12.2005
	Herr Dr. Reinhard Wieczorek	Referent für Arbeit und Wirtschaft der Landeshauptstadt München	15.12.2005
Münster	Herr Gerhard Joksch	Stadtbaurat der Stadt Münster	15.02.2006
	Herr Hartwig Schultheiß	Stadtdirektor und Dezernent für Stadtentwicklung der Stadt Münster	15.02.2006
	Herr Dr. Thomas Robbers	Geschäftsführer der Wirtschaftsförderung Münster GmbH	15.02.2006
Nürnberg	Herr Dr. Ulrich Maly	Oberbürgermeister der Stadt Nürnberg	14.08.2006
Regensburg	Herr Dieter Daminger	Referent für Wirtschaft und Finanzen der Stadt Regensburg	28.04.2006
	Herr Anton Sedlmeier	Leiter des Amtes für Stadtentwicklung der Stadt Regensburg	28.04.2006
Rüsselsheim	Herr Kurt Röder	Referent für Wirtschaftsförderung der Stadt Rüsselsheim	07.09.2006
Verband Region Stuttgart	Herr Dr. Bernd Steinacher	Regionaldirektor des Verbands Region Stuttgart	30.05.2006
Wuppertal	Herr Peter Jung	Oberbürgermeister der Stadt Wuppertal	15.11.2006
	Herr Michael Walde	Leiter des Ressorts Stadtentwicklung und Städtebau der Stadt Wuppertal	15.11.2006

## Außerkommunale Gesprächspartnerinnen und -partner

Name	Funktion*	Institution	Gesprächs-termin
Prof. Dr. Elmar Altvater	Professor für Politik- und Sozialwissenschaften	Otto-Suhr-Institut an der Freien Universität zu Berlin	19.01.2006
Dr. Stephan Articus	Geschäftsführendes Präsidialmitglied	Deutscher Städtetag	22./23. und 29.05.2006
Prof. Dr. Gabriele Beibst	Rektorin	Fachhochschule Jena	06.12.2005
Dr. Bettina Böhm	Kanzlerin	Universität Münster	15.02.2006
Frank Bsirske	Vorsitzender	Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft – ver.di, Berlin	03.05.2006
Prof. Dr. Christoph Butterwegge	Professor für Politikwissenschaft	Universität zu Köln	27.04.2006
Dr. Klaus Dicke	Rektor	Friedrich-Schiller-Universität Jena	08.12.2005
Jochen Dieckmann	Früherer nordrhein-westfälischer Justiz- und Finanzminister	Landesregierung Nordrhein-Westfalen	20.12.2006
Prof. Dr. Josef Esser	Professor für Politikwissenschaft und Politische Soziologie	Fachbereich Gesellschaftswissenschaften, Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt am Main	28.11.2005
Dr. Sabine Groner-Weber	Mitglied der Bundesvorstandsverwaltung, Leiterin der Abteilung Politische Planung	Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft – ver.di, Stuttgart	30.05.2006
Wolfgang Grupp	Inhaber	Firma TRIGEMA	17.10.2006
Prof. Dr. Hartmut Häußermann	Professor für Stadt- und Regionalsoziologie	Institut für Sozialwissenschaften an der Humboldt-Universität zu Berlin	30.08.2006
Prof. Dr. Friedhelm Hengsbach SJ	Professor für christliche Gesellschaftsethik	Oswald von Nell-Breuning-Institut für Wirtschafts- und Gesellschaftsethik, Philosophisch-Theologische Hochschule Sankt Georgen, Frankfurt am Main	03.11.2006
Prof. Dr. Rudolf Hickel	Direktor, Professor für Wirtschaftswissenschaften	Institut Arbeit und Wirtschaft – IAW, Universität Bremen	12.12.2006
Prof. Dr. Joachim Hirsch	Emeritierter Professor für Politikwissenschaft	Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt am Main	03.08.2006

\* Funktion zum Zeitpunkt des Gesprächs.

Name	Funktion*	Institution	Gesprächs-termin
Prof. Dr. Dieter Läßle	Professor für Stadt- und Regionalökonomie	Technische Universität Hamburg-Harburg	30.11.2005
Engelbert Münstermann	Hauptreferent für Finanzen	Deutscher Städtetag	04.01.2007
Prof. Dr. Oskar Negt	Emeritierter Professor für Soziologie	Institut für Soziologie und Sozialpsychologie, Universität Hannover	05.04.2006
Rolf Pangels	Hauptgeschäftsführer	Bundesarbeitsgemeinschaft der Mittel- und Großbetriebe (BAG)	04.09.2006
Prof. Dr. Olaf Radtke	Professor für Erziehungswissenschaften	Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt am Main	18.10.2006
Michael Schlecht	Leiter des Bereichs Wirtschaftspolitik beim ver.di Bundesvorstand	Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft – ver.di	14.06.2006
Prof. Dr. Christoph Scherrer	Professor für Globalisierung und Politik	Fachbereich Gesellschaftswissenschaften, Universität Kassel	23.03.2006
Prof. Dr. Günther Schmid	Direktor der Abteilung Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung	Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB)	12.12.2006
Prof. Dr. Wolfgang Schneider	Direktor	Institut für Kulturpolitik, Universität Hildesheim	03.11.2006
Michael Seide	Vorstandsmitglied	Bayerischer Städtetag, München	28.03.2006
Hans Jochen Vogel	Früherer Minister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau	Bundesregierung	07.08.2006
Prof. Dr. Ernst Ulrich von Weizsäcker	Früherer Präsident des Wuppertal-Instituts für Klima, Umwelt, Energie	Wissenschaftszentrum Nordrhein-Westfalen	26.10.2005
Alexander von Witzleben	Vorstandsvorsitzender	JENOPTIK AG	06.12.2005



## Cluster in der kommunalen und regionalen Wirtschaftspolitik

### Vom Marketingbegriff zum Prozessmanagement

Holger Floeting (Hrsg.)  
2008. 288 S., 31,- Euro  
Edition Difu – Stadt Forschung Praxis, Bd. 5  
ISBN 978-3-88118-450-2

Begriffe wie »Cluster«, »Clusterinitiative« oder Netzwerk sind zwar in aller Munde, verstanden werden darunter aber sehr unterschiedliche empirische Phänomene, Strategien, Konzepte und Initiativen. Diese neuen Ansätze lokaler und regionaler Wirtschafts-, Technologie- und Innovationspolitik entstehen häufig als Reaktion auf ökonomischen Strukturwandel, Krisen oder Strukturbrüche. Sie sollen vorhandene oder behauptete Stärken (weiter)entwickeln und haben damit eine wichtige Funktion im Rahmen der strategischen Neuaufstellung von Städten und Regionen im Wettbewerb um Investitionen und Arbeitsplätze. Die Wissenschaft entwirft derzeit für das eklektische Konzept der »Cluster« ein Theoriegebäude, dessen erste Bausteine bereits vorhanden sind. Die Wirtschaftsförderungspraxis hat – neben der Identifizierung und Initiierung von Clusterinitiativen und Netzwerken – auch immer stärker deren Verstetigung und Weiterentwicklung im Blick. Der Band liefert einen umfassenden Überblick über aktuelle Erkenntnisse und Diskussionslinien, stellt Instrumente zur Entwicklung und zum Management von Clustern vor, erörtert kritisch die sog. »policy driven« und »wishful thinking« Cluster und zeigt gute Beispiele für Clusterstrategien und -konzepte.



Deutsches Institut für Urbanistik

Verlag und Vertrieb: Deutsches Institut für Urbanistik GmbH  
Postfach 12 03 21 • 10593 Berlin • Telefon (030) 3 90 01-253  
Telefax (030) 3 90 01-275 • E-Mail: [verlag@difu.de](mailto:verlag@difu.de) • Internet: [www.difu.de](http://www.difu.de)

## Veröffentlichungen

### ▪ Edition Difu – Stadt Forschung Praxis

#### **Cluster in der Wirtschaftsförderung – vom Marketingbegriff zum Prozessmanagement**

Hrsg. Holger Floeting  
2008. Bd. 5. 288 S., Euro 31,-  
ISBN 978-3-88118-450-2

#### **Neue Baugebiete: Gewinn oder Verlust für die Gemeindekasse?**

Fiskalische Wirkungsanalyse von Wohn- und Gewerbegebieten  
Von Michael Reidenbach u.a.  
2007. Bd. 3. 232 S., Euro 28,-  
ISBN 978-3-88118-432-8

#### **Städtebauliche Verträge – ein Handbuch**

Dritte, aktualisierte und erweiterte Auflage  
Von Arno Bunzel, Diana Coulmas und Gerd Schmidt-Eichstaedt  
2007. Bd. 2. 400 S., Euro 34,-  
ISBN 978-3-88118-428-1

#### **Mobilität 2050**

Szenarien der Mobilitätsentwicklung unter Berücksichtigung von Siedlungsstrukturen bis 2050  
Von Sven Oeltze, Tilman Bracher u.a.  
2007. Bd. 1. 224 S., vierfarbiger Abbildungsteil, Euro 28,-  
ISBN 978-3-88118-425-0

### ▪ Difu-Beiträge zur Stadtforschung

#### **Nahversorgung in Großstädten**

Von Rolf Junker und Gerd Kühn  
2006. Bd. 47. 132 S., teilweise vierfarbig, Euro 19,-  
ISBN 978-3-88118-420-5

### ▪ Difu-Sonderveröffentlichung

#### **PPP und Mittelstand**

Difu (Busso Grabow u.a.) im Auftrag der PPP Task Force im BMVBS und der PPP-Task Force NRW  
2008. 140 S., zahlreiche, teils farbige Abbildungen und Übersichten  
Kostenloser Download:  
<http://edoc.difu.de/edoc.php?id=L517GWKT>

### ▪ Difu-Arbeitshilfen

#### **Das Bebauungsplanverfahren nach dem BauGB 2007**

Muster, Tipps und Hinweise für eine zweckmäßige und rechtssichere Verfahrensgestaltung  
Von Marie-Luis Wallraven-Lindl, Anton Strunz und Monika Geiß  
2007. 222 S., Schutzgebühr Euro 31,-  
ISBN 978-3-88118-430-4

#### **Umweltfreundlicher, attraktiver und leistungsfähiger ÖPNV – ein Handbuch**

Von Volker Eichmann u.a.  
2006. 344 S.,  
Schutzgebühr Euro 32,-  
ISBN 978-3-88118-395-6

#### **Umweltprüfung in der Bauleitplanung**

Von Arno Bunzel  
Bd. 2005. 160 S.,  
Schutzgebühr Euro 28,-  
ISBN 978-3-88118-388-8

#### **Die Satzungen nach dem Baugesetzbuch**

2. Aufl. u.B. des EAG Bau 2004  
Von A. Strunz und M.-L. Wallraven-Lindl  
2005. 170 S., Schutzgebühr Euro 28,-  
ISBN 978-3-88118-376-5

Verlag und Vertrieb: Deutsches Institut für Urbanistik GmbH  
Postfach 12 03 21 • 10593 Berlin • Telefon (030) 3 90 01-253  
Telefax (030) 3 90 01-275 • E-Mail: [verlag@difu.de](mailto:verlag@difu.de) • Internet: [www.difu.de](http://www.difu.de)

## Veröffentlichungen

### ▪ Difu-Impulse

#### **Steuerung des städtischen Kfz-Verkehrs**

Parkraummanagement, City-Maut und Umweltzonen  
Hrsg.: Tilman Bracher und Michael Lehmbrock  
Bd. 6/2008. 132 S., Schutzgebühr Euro 18,-  
ISBN 978-3-88118-460-1

#### **2013: Rechtsanspruch auf einen Kinderkrippenplatz: Was kommt auf die Kommunen zu?**

Dokumentation des Brennpunkt-Seminars von Difu, DST und AGFJ am 9.10.2007  
Hrsg. Klaus J. Beckmann und Kerstin Landua  
Bd. 5/2007. 74 S., Schutzgebühr Euro 15,-  
ISBN 978-3-88118-455-7

#### **Denkmalschutz und Denkmalpflege in nordrhein-westfälischen Städten und Gemeinden**

Umfrage zur „Organisation und Aufgabenwahrnehmung Unterer Denkmalbehörden in Nordrhein-Westfalen“  
Von Claus-Peter Echter und Andrea Grimm  
Bd. 3/2008. 100 S., Schutzgebühr Euro 15,-  
ISBN 978-3-88118-438-0

#### **Die Europäische Stadt – Auslaufmodell oder Kulturgut und Kernelement der Europäischen Union?**

Dokumentation des Symposiums des Deutschen Städtetages am 7. Mai 2007 in Köln  
Hrsg. Klaus J. Beckmann  
Bd. 2/2008. 48 S., Schutzgebühr Euro 15,-  
ISBN 978-3-88118-437-3

### ▪ Difu-Papers

#### **Kommunale Wirtschaftsförderung 2008: Strukturen, Handlungsfelder, Perspektiven**

Von Beate Hollbach-Grömig und Holger Floeting  
2008. 20 S., Schutzgebühr Euro 5,-

#### **Schneller und einfacher gründen: One-Stop-Shops in deutschen Kommunen**

Von Busso Grabow und Beate Hollbach-Grömig  
2008. 16 S., Schutzgebühr Euro 5,-

### ▪ Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften (DfK)

#### **Heft II/2007: Städtische Mobilität und soziale Ungleichheit**

Heftverantwortliche: Klaus J. Beckmann, Tilman Bracher und Markus Hesse  
106 S., Einzelpreis Euro 20,-,  
Jahresabo (2 Hefte) Euro 35,-  
ISBN 978-3-88118-453-3  
ISSN 1617- 8203

#### **Heft I/2007: Die „grüne“ Stadt – Urbane Qualitäten durch Freiraumentwicklung**

Heftverantwortliche: Christa Böhme  
106 S., Einzelpreis Euro 20,-,  
Jahresabo (2 Hefte) Euro 35,-  
ISBN 978-3-88118-434-2  
ISSN 1617- 8203

