



Forschung und Dienstleistungen für die deutschen Städte

Februar 2006

Aktuelle Information

Deutsches Institut für Urbanistik

Deutsche Städte und Globalisierung

Annäherung an ein komplexes Thema

Werner Heinz

1. Einführung

Der Begriff „Globalisierung“, mittlerweile ein allseits geläufiges Modewort, war Anfang der 1990er-Jahre noch weitgehend unbekannt. Im Jahr 1993 tauchte er in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung (FAZ) 34-mal auf, acht Jahre später in der gleichen Zeitung bereits 1136-mal (zit. nach Deutscher Bundestag 2002, S. 49). Globalisierung steht heute für weltweite Vernetzung und eine nicht näher bezeichnete Macht, die omnipräsent zu sein scheint. Im Zusammenhang mit der Tsunami-Katastrophe Ende 2004 war von der „Globalisierung des Leids“ die Rede, mit der Korruptionsaffäre bei deutschen Schiedsrichtern hat die „Globalisierung nun auch den Fußball erreicht“, aber auch Coca-Cola, Internet und Klimakatastrophe haben alle irgendwie mit Globalisierung zu tun. Infolge seiner inhaltlichen Unschärfe lässt sich dieser Globalisierungsbegriff leicht für unterschiedliche Ziele einsetzen: Zur Vereinfachung und vermeintlichen Erklärung komplexer Entwicklungen, zur Verschleierung tatsächlicher Zusammenhänge und Entwicklungsdeterminanten wie auch zur Durchsetzung spezifischer Partikularinteressen.

Im wissenschaftlichen Diskurs wird Globalisierung gegenwärtig vor allem von Seiten kritischer Politik- und Wirtschaftswissenschaftler zur Bezeichnung eines komplexen Bündels von Maßnahmen verwandt, die ab den 1970er-Jahren zur Bekämpfung der immer deutlicher hervortretenden Krise der als Fordismus bezeichneten Formation der kapitalistischen Wirtschaftsweise zum Einsatz kamen (hierzu Hirsch 1998, S. 22). Die Produktivitätsreserven und Profitmöglichkeiten des für diese Formation konstitutiven fordistisch-tayloristischen Produktionsprozesses

waren an ihre Grenzen gestoßen. Darüber hinaus wurden die vorherrschenden politisch-administrativen Strukturen und Regularien zunehmend als Barrieren empfunden, die die Dynamik des wirtschaftlichen Entwicklungs- und Verwertungsprozesses behinderten. Die Vereinbarkeit von Kapitalprofit und keynesianisch geprägtem Wohlfahrtsstaat hatte damit ein Ende gefunden (ebenda).

2. *Die Strategie des Neoliberalismus – Modernisierungsansätze auf globaler Ebene*

Der nun einsetzende, vor allem von anglo-amerikanischer Seite forcierte und dann von immer mehr Staaten der nördlichen Hemisphäre adaptierte Prozess der tief greifenden Modernisierung der Finanz- Wirtschafts- und Unternehmensstrukturen wie auch der politisch-administrativen Organisation steht für die Transformation des „organisierten“ (für Deutschland oft auch mit dem Adjektiv „rheinisch“ versehenen) Kapitalismus in Richtung eines so genannten entfesselten, von beengenden Schranken weitgehend befreiten Kapitalismus (vgl. Bischoff 2004, S. 78 ff.). Als maßgebliche Kennzeichen dieses Prozesses und der ihm zugrunde liegenden Krisenüberwindungsstrategie gelten: die Liberalisierung des Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs durch den Abbau von Zöllen und anderen Handelsbarrieren; eine weitgehende Deregulierung im öffentlichen wie im Wirtschafts- und Finanzsektor; eine zunehmende Teil- oder Vollprivatisierung bisher öffentlich erbrachter Aufgaben und Leistungen sowie eine anhaltende Flexibilisierung von Produktionsprozessen

sen wie auch von Arbeits- und Lohnverhältnissen (von der Teilzeitarbeit bis zur Einführung flexibler Arbeitszeitmodelle). Die theoretisch-ideologische Basis dieser strategischen Ansätze bilden die seit den 1970er-Jahren immer stärker um sich greifenden Vorstellungen des Neoliberalismus (Hirsch, ebenda, S. 23 f.).

Ermöglicht und beschleunigt wurden und werden diese Entwicklungen durch die technologischen, mit Computerisierung und Digitalisierung umschriebenen Innovationen im Informations-, Kommunikations-, Produktions- und Transportsektor sowie die gleichzeitige Durchsetzung von Englisch als Weltsprache Nr. 1.

Sichtbarste Folgen neoliberaler Strategien sind auf Unternehmensseite ein *Worldwide Sourcing* zur Senkung von Produktionskosten, eine zunehmende globale Arbeitsteilung sowie ein sich verschärfender, immer weiter greifender Wettbewerb. Seit den 1980er-Jahren spielen in diesem Wettbewerb auch die Gebietskörperschaften eine entscheidende Rolle: nicht nur Städte und Regionen, sondern auch Nationalstaaten, was Hirsch (1995) Mitte der 1990er-Jahre veranlasste, vom „nationalen Wettbewerbsstaat“ zu sprechen.

Der Prozess der neoliberalen Globalisierung ist zwar durch wachsende weltweite Vernetzung und Verzahnung gekennzeichnet. Infolge der unterschiedlichen Ausgangsbedingungen, Strukturmerkmale und Einflusschancen der Beteiligten und der – in der Logik der Kapitalverwertung begründeten – Nutzung dieser Unterschiede im Sinne unternehmerischer Wachstums- und Renditesteigerung kommt es jedoch nur in Ausnahmefällen dazu, dass bestehende Disparitäten und Unterschiede reduziert werden. In der Regel werden diese weiter verschärft und vorhandene Widersprüche vergrößert. Die Dichotomien von Wachstum und Schrumpfung, Vereinheitlichung und Fragmentierung, Reichtum und Armut, De-Industrialisierung und Neo-Industrialisierung sowohl im kleinräumigen als auch im großräumigen Kontext sind daher nicht zufällige, sondern inhärente Begleitumstände des aktuellen Globalisierungsprozesses.

Für Joseph E. Stiglitz, ehemaliger Chefökonom der Weltbank und Nobelpreisträger, ist „die Globalisierung in ihrer heutigen Form ... keine Erfolgsgeschichte. ... Sie hat die Weltwirtschaft nicht stabilisiert“ und in vielen Fällen dazu beigetragen, dass „die Armut sprunghaft anstieg und die Einkommen stark zurückgingen“ (Stiglitz 2002, S. 246). Überprüft man hingegen, welche Entwicklungsländer auf dem Weltmarkt Fuß fassen konnten, dann zeigt sich, dass es „ausgerechnet jene (waren), die gegen fast alle Paragraphen des wirtschaftsliberalen Regelkurses verstießen“¹.

Die Analyse der inter- und intraregionalen Handelsbeziehungen Anfang dieses Jahrhunderts zeigt, dass sich diese räumlich auf die so genannte Triade aus Nordamerika, Europa und asiatisch-pazifischem Raum konzentrieren. Viele Staaten der so genannten Dritten Welt sind vom Weltmarkt weitgehend abgekoppelt. Der

Anteil Afrikas am Welthandel hat sich beispielsweise zwischen 1970 und 1990 von 4,4 Prozent auf 2,2 Prozent halbiert (vgl. Altvater/Mahnkopf 1996, S. 96), und der Anteil der 102 ärmsten

Länder der Welt am Weltexport ging zwischen 1980 und 1990 von 7,9 auf 1,4 Prozent zurück².

Das Phänomen der Triadisierung zeigt sich auch in anderen Bereichen. Von den zwischen 1980 und 1989 weltweit von Unternehmen eingegangenen strategischen Kooperationsabkommen (4200) wurden 92 Prozent zwischen Unternehmen der Triadestaaten abgeschlossen; eine ähnliche Tendenz zeigt sich auch bei ausländischen Direktinvestitionen.

3. Die Europäische Union und der Vertrag von Maastricht

Mit dem Vertrag von Maastricht 1991 und der Einrichtung der Europäischen Union wurde nicht nur in einem maßgeblichen Teil der Triade ein gemeinsamer Wirtschaftsraum geschaffen. Vielmehr wurde auch ein Perspektivenwechsel beim europäischen Projekt im Sinne der neoliberalen Globalisierung und ihrer Regularien vollzogen. Die Prinzipien der keynesianisch-fordistischen Regulationsweise, die den Verträgen und Integrationsbestrebungen früherer Jahre zugrunde gelegen hatten, wurden von der Dominanz der Märkte und einer verstärkten Wettbewerbsorientierung abgelöst, die auf eine sukzessive Deregulierung nationalstaatlicher Wirtschafts- und Sozialpolitiken zielten (Mahnkopf/Altvater, ebenda, S. 245).

In der Erklärung von Lissabon (2000), der nach dem früheren Hamburger Stadtentwicklungssenator Thomas Mirow „überzeugendsten Antwort Europas auf die Herausforderung der Globalisierung“³, wird als strategisches Ziel für den Zeitraum bis 2010 formuliert, den gemeinsamen europäischen Wirtschaftsraum zum „wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt“ werden zu lassen⁴. Aktuelle und die kommunale Diskussion in starkem Maße beschäftigende Beispiele für die Liberalisierungspolitik der EU sind erstens der – begrifflich auf den Staatsrechtler Ernst Forsthoff zurückgehende – Bereich der Daseinsvorsorge, dessen Leistungen nach dem früheren Kommissionspräsidenten Prodi „positiv in den wettbewerbswirtschaftlichen Bereich zu integrieren“ sind (zit. nach Deutscher Städtetag 2002, S. 4), und zweitens die Öffnung der europäischen Dienstleistungsmärkte. Auf deutscher Seite stoßen viele dieser Forderungen und Politiken vor allem bei Repräsentanten der Kommunalpolitik und Kommunalwirtschaft auf deutliche Ablehnung; ihre Durchsetzung wird sich jedoch kaum verhindern lassen.

² *Triadisierung statt Globalisierung?*, http://www.dadalos-d.org/globalisierung/grundkurs_2/triadisierung.htm, S. 2.

³ *Thomas Mirow*, Europa kann noch wachsen, in: DIE ZEIT, 4.11.2004, S. 31.

⁴ 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.

¹ *Wolfgang Uchatius*, Vorsicht, Globalisierungslügner!, in: DIE ZEIT, Nr. 31, 2002, S. 16.

4. Der Standort Deutschland

Unter Verweis auf die Herausforderungen des weltweiten Wettbewerbs – der Begriff „Globalisierung“ wurde damals noch nicht verwandt – und die daraus resultierende Notwendigkeit tief greifender Strukturveränderungen setzte Anfang der 1990er-Jahre die so genannte Standort-Deutschland-Debatte ein. Mit der Maxime „Mehr Markt und weniger Staat“ und der Begründung, diese Politik sei im Rahmen der vorgesehenen EU-Harmonisierung ohnehin erforderlich, münzte die damalige Bonner Koalitionsregierung die Debatte in eine schrittweise Politik der Deregulierung und Liberalisierung um. Diese erfasste in der Folge immer weitere Bereiche der Wirtschafts- und Sozialpolitik und dauert bis heute fort. Die Frage, ob damit eine Schwächung des Staates oder nur eine Verlagerung seiner Kompetenzen einhergeht, steht weiter zur Diskussion. Weniger fraglich ist hingegen das vorherrschende Ziel staatlicher Politik: Schaffung und Bereitstellung optimaler Standort- und Verwertungsbedingungen für ein international höchst flexibles Kapital und damit Sicherung und Verbesserung der Position Deutschlands im Wettbewerb der Staaten und Staatenblöcke.

Deregulierung und Liberalisierung im globalen Maßstab haben vor allem auf Seiten der Wirtschaft zu signifikanten Veränderungen geführt. Am spektakulärsten verlief die Entwicklung der Finanzmärkte, die sich zunehmend verselbständigten. Die globalen Finanztransaktionen expandierten dadurch um ein Vielfaches schneller als Weltproduktion und Welthandel. Aber auch Letzterer hat sich, gemessen am Export, zwischen 1980 und 2000 nahezu verdreifacht (hierzu Koopmann/Franzmeyer 2003, S. 16). Globalisiert hat sich auch die Weltproduktion. Die Zahl der transnationalen Konzerne stieg von etwa 7 000 Anfang der 1990er-Jahre auf inzwischen knapp 65 000 (ebenda, S. 17). Diese durch (Mega-)Fusionen bei gleichzeitigem *Outsourcing* von Unternehmensteilen entstandenen und weltweit agierenden Unternehmen sind vor allem in der Automobil- und Mineralölindustrie sowie im Versicherungs-, Einzelhandels- und Pharmagewerbe anzutreffen. 2002 waren die 200 größten *Transnational Cooperations* (TNC) für 28,7 Prozent des Weltbruttosozialprodukts zuständig⁵. Vier der 25 größten dieser Unternehmen hatten 2002 ihre Firmenzentrale (noch) in Deutschland: DaimlerChrysler, Allianz, Volkswagen und Siemens (vgl. Koopmann/Franzmeyer, ebenda, S. 19); ebenso viele entfielen auf Japan. Mit ihren Staaten und Unternehmen übergreifenden, der Minimierung von Produktionskosten dienenden Produktions- und Fertigungsketten tragen transnationale Unternehmen zu einem weltweiten Prozess der Arbeitsteilung bei. Im Vergleich mit großen Konzernen früherer Jahre weisen TNC darüber hinaus einen signifikanten Unterschied auf: eine immer geringere nationalstaatliche Verortung und damit auch Regulierbarkeit infolge ihrer, zentrale wie nationale Grenzen überschreitenden Standortpolitik.

⁵ Jean Ziegler, Der Kapitalismus ist wie eine Feuersbrunst, Interview, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 26.1.2003, S. 29.

5. Die kommunale Ebene

Von den bisher skizzierten Prozessen, Entwicklungen, Trends und Politiken sind letztlich alle Städte und Gemeinden – mittel- oder unmittelbar – betroffen, wenn auch unterschiedlich in Intensität, Ausmaß und Zeitpunkt. Die damit induzierte Transformation kommunaler Strukturen lässt sich allerdings – nicht nur wegen dieser Unterschiede – in kein allgemeingültiges Schema pressen. Sie hängt vielmehr 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. Stadtinterne Überschneidungen von Altem und Neuem sowie widersprüchliche und ungleichzeitige Entwicklungen zählen daher ebenso zu den Ergebnissen wie gravierende Unterschiede zwischen einzelnen Städten und Stadtregionen.

Städte werden zwar gerne, gerade auch im Kontext des globalen Wettbewerbs, als Motoren und Kristallisationskerne der Entwicklung, als Ausgangspunkte gesellschaftlicher Innovationen bezeichnet; auf der Ebene der entscheidenden politischen Weichenstellungen – der europäischen ebenso wie der nationalstaatlichen – spielen Städte hingegen nur eine nachrangige Rolle. Eine Erklärung hierfür liefert der Österreichische Städtetag: Wenn es um konkrete Entscheidungen und die Verteilung von Macht und Finanzen geht, dann werden „aus Predigern der Subsidiarität Prediger des Zentralismus“⁶.

5.1 Wirtschafts- und Arbeitsmarktsituation

Die Auswirkungen der Globalisierungsmaximen Liberalisierung, Deregulierung, Privatisierung und Wettbewerb werden auf kommunaler Ebene vor allem in Veränderungen der Wirtschafts- und Arbeitsmarktstruktur, der Bevölkerungs- und Sozialstruktur, der Siedlungsstruktur und Stadtgestalt, aber auch in den politisch-administrativen Strukturen und Handlungsspielräumen lokaler Gebietskörperschaften sichtbar. Da jedoch Städte und Gemeinden als baulicher Reflex gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Prozesse stets Veränderungen ausgesetzt sind, ist eine präzise Abgrenzung allein jener Veränderungen, die auf die aktuelle globale Krisenbewältigungsstrategie zurückgehen, nur schwer möglich. Viele der folgenden Ausführungen bedürfen daher noch genauerer Untersuchungen und Relativierungen.

Die wirtschaftliche Entwicklung in deutschen Städten ist in jüngerer Zeit vor allem gekennzeichnet durch einen dramatischen Anstieg der Arbeitslosenzahlen – von knapp 900 000 im Jahre 1980 (in den alten Bundesländern) auf über fünf Millionen Anfang 2005 (alte und neue Bundesländer) – und eine anhaltende Verschiebung der Arbeitsplatzanteile vom sekundären auf den tertiären Sektor. Waren 1960 noch etwa 48 Prozent der Erwerbstätigen in den alten Bundesländern im sekundären Sektor und mehr als 38 Prozent im tertiären Sektor tätig, so waren es im Jahre 2005 25,9 bzw. 71,9 Prozent (laut Statistischem Bundesamt 2005). Die Ursachen für diese Entwicklung, die mit signifikanten

⁶ So ein Teilnehmer beim 54. Österreichischen Städtetag 2004 vom 26.–28.5.2004 in Bregenz.

groß- und kleinräumlichen Unterschieden einhergeht, sind vielfältig und in der Regel miteinander vernetzt:

- An erster Stelle steht der die Entwicklung des industriellen Sektors von Anbeginn kennzeichnende Prozess der fortschreitenden Rationalisierung und Produktivitätssteigerung durch den Einsatz neuer Technologien und Fertigungsstrukturen und die damit verbundene Substitution menschlicher Arbeitskraft durch totes Kapital in Form von Maschinen.
- Ausdruck der weltweiten Arbeitsteilung sind massive Betriebsschließungen im sekundären Sektor (von der Montanindustrie bis zum Textilsektor) infolge kostengünstigerer Produktionsstrukturen und niedrigerer Lohnniveaus in anderen Staaten und Erdteilen.
- Der Wettbewerb der Standorte, vor allem im europäischen Wirtschaftsraum ausgeprägt, führt nicht nur dazu, dass einzelne Produktionsstätten deutscher Großunternehmen ins Ausland verlagert werden – die Firma Siemens reduzierte beispielsweise zwischen 1980 und 2002 die Zahl ihrer Beschäftigten in Deutschland um 60 000 und richtete im gleichen Zeitraum 139 000 Arbeitsplätze im Ausland ein (vgl. Steingart 2004, S. 71). Vielmehr werden mittlerweile auch betriebliche Dienstleistungen wie Buchhaltung, Forschung, Entwicklung oder auch Call Center ins Ausland verlegt.
- Der Wettbewerb der Unternehmen geht schließlich mit einer anhaltenden Um- und Neustrukturierung einher, deren sichtbarster Ausdruck das *Outsourcing* einzelner Unternehmensteile und/oder die Fusion mit anderen Betrieben ist. So hat beispielsweise der 1999 fusionierte Konzern von Thyssen und Krupp bis Anfang 2005 „Unternehmen mit einem Umsatz von 5,4 Milliarden Euro veräußert und solche mit einem Umsatz von sieben Milliarden Euro erworben“⁷. Die Konsequenzen dieser Vorgänge für Städte und Gemeinden beschränken sich in der Regel nicht nur auf die lokalen Arbeitsmärkte. Oft kommt es auch zu einem Abbau von Sponsoring (das heißt von finanziellen Unterstützungsleistungen) für lokale Aktivitäten vor allem im Sport- und Kulturbereich – dies gilt insbesondere für große Unternehmen des produzierenden Sektors wie die frühere Hoechst AG im Frankfurter Westen (die zunächst von Aventis, dann von Sanofi übernommen wurde) mit einer historisch gewachsenen lokalen Verbundenheit.
- Für Furore sorgt schließlich eine weitere Arbeitsplatz reduzierende Entwicklung, die allein der unternehmerischen Renditestеigerung dient und oft als *Shareholder-Value-Orientierung* bezeichnet wird. Aktuelle Beispiele sind der Berliner Pharmakonzern Schering AG und die Deutsche Bank AG. Trotz eines Rekordgewinns von 503 Millionen Euro im Jahr 2004 will Schering bis 2006 1 250 Arbeitsplätze abbauen und etwa ein Dutzend kleinerer Produktionsbetriebe schließen⁸. Bei der Deutschen Bank konnte der

Profit 2004 um 87 Prozent gesteigert werden, dennoch sollen 6 400 Stellen, 1 900 davon in Deutschland, gestrichen werden⁹.

Ungeachtet des anhaltenden Abbaus von Industriearbeitsplätzen ist Deutschland nach wie vor ein Industriestandort. Deutlichster Beleg hierfür ist das hohe Exportvolumen der deutschen Wirtschaft. Mit einem Volumen von 323 Milliarden Dollar war die Bundesrepublik bereits 1988 weltweit größter Warenexporteur, und mit 731 Milliarden Dollar war sie dies auch im Jahr 2001 wieder (vgl. ver.di 2004, S. 4). Exportiert werden nach wie vor Güter und Industrieprodukte (von Kraftfahrzeugen und Maschinen bis zu Gütern der Optik und der Nachrichtentechnik) und nur zu einem geringen Prozentsatz Dienstleistungen. Über die Frage, welche dieser Industrieprodukte mit welchen Anteilen in Deutschland gefertigt werden und welche außerhalb, gehen die Meinungen auseinander. Unklar ist auch, wie sich der Industriestandort Deutschland künftig im Kontext des globalen Standortwettbewerbs entwickeln wird. Klar scheint hingegen zu sein, dass eine Politik der einseitigen Dienstleistungsorientierung – verwiesen sei hier nur auf das Stichwort „Wissensgesellschaft“ – zu kurz greift. Infolge der engen strukturellen Verflechtungen zwischen tertiärem und sekundärem Sektor sind Arbeitsplatzzuwächse im Dienstleistungsbereich vor allem dann zu erwarten, wenn auch die Industrie wächst. Aktuelle Beispiele für diesen Zusammenhang sind die Volkswirtschaften Finnlands, Kanadas, aber auch der Niederlande (vgl. Steingart ebenda, S. 64).

Nachhaltige Konsequenzen für die Städte und ihre Siedlungsstrukturen ergeben sich auch aus dem tief greifenden strukturellen Wandel des Einzelhandels. Dieser geht einher mit neuen Angebots- und Distributionsformen, neuen Organisationsstrukturen und veränderten Standortpräferenzen und – nicht zu vergessen – einer anhaltenden Internationalisierung. U.S.-amerikanische Handelsketten wie Wal-Mart und Toy's-R-us sind mit ihren Warenangeboten inzwischen in vielen deutschen Städten vertreten, Lidl und Tengelmann hingegen in anderen europäischen Staaten oder auch in den U.S.A.

Diese Entwicklung hat für die Städte spürbare Auswirkungen: sie reichen von der Einrichtung zwischenstädtisch gelegener *Shopping-Malls*, Einkaufszentren oder *Factory-Outlet-Center* – oft in Kombination mit einem Mix unterschiedlicher Nutzungen – über die fortschreitende Filialisierung des innerstädtischen Einzelhandelsangebots¹⁰ bis zur allmählichen Verödung einzelner Stadtteilzentren, deren Überlebenschancen zwischen den Stadtzentren einerseits und außerstädtischen Anbietern andererseits – und dies in Zeiten von *Online-Shopping* – zunehmend geringer werden.

⁷ Thyssen-Krupp peilt Rekordgewinn an, in: Frankfurter Rundschau, 22.1.2005, S. 13.

⁸ Thomas Wüpper, Schering streicht Jobs trotz Rekordgewinns, in: Frankfurter Rundschau, 10.2.2005, S. 11.

⁹ Ackermann erhitzt Gemüter, in: Frankfurter Rundschau, 10.2.2004, S. 9.

¹⁰ In den Kölner Hauptfußgängerzonen Schildergasse und Hohestraße beispielsweise beläuft sich diese auf 90 bzw. 84 Prozent; vgl. *Kölner Geschäftsstraßen im Aufschwung*, in: Kölner Stadt-Anzeiger, 15./16.1.2005, S. 11.

5.2 Bevölkerungstruktur und soziale Verhältnisse

Seit der zweiten Hälfte des vorigen Jahrhunderts liegt die Bevölkerungsentwicklung der Triadestaaten deutlich unter der durchschnittlichen Wachstumsrate der Weltbevölkerung. Am signifikantesten fällt diese Abweichung für Europa aus. Lag das durchschnittliche Wachstum für die gesamte Welt im Zeitraum 1995 bis 2000 bei 1,5 Prozent, so betrug es in Europa im gleichen Zeitraum nur 0,08 Prozent (vgl. Birg 2004b, S. 6). Für Birg (2004a, S. 12) werden in diesen Zahlen der enge Zusammenhang zwischen wirtschaftlicher und demographischer Entwicklung und ein weltweit geltendes demographisch-ökonomisches Paradoxon deutlich, das heißt der gegenläufige Zusammenhang zwischen dem materiellen Lebensniveau eines Landes und dem Niveau seiner Geburtenrate. In Deutschland ist ein Geburtendefizit bereits seit 1972 festzustellen; es wurde und wird vor allem durch Zuwanderungen kompensiert (ebenda, S. 14).

Zur Erklärung der aktuellen Entwicklung der Bevölkerung in Deutschland und seinen Städten reicht das von Birg konstatierte Paradoxon allerdings nicht aus. Hier spielen weitere Faktoren eine Rolle, die in der gegenwärtigen Wirtschafts- und Arbeitsmarktsituation und den ihr zugrunde liegenden Prinzipien des Neoliberalismus begründet sind:

- Nach einer rückläufigen Bevölkerungsentwicklung in den 1970er- und 1980er-Jahren infolge hoher Sterbefallüberschüsse und vergleichsweise niedriger Wanderungsgewinne war die Bevölkerungsentwicklung in den 1990er-Jahren durch starke Wanderungsgewinne gekennzeichnet (wozu auch hohe Aussiedlerzahlen beitrugen), die den Sterbefallüberschuss weit überkompensierten. Nach den Prognosen des Statistischen Bundesamtes (mittlere und minimale Variante) wird in den nächsten Jahren die Bevölkerung in Deutschland trotz weiter unterstellter Wanderungsgewinne zurückgehen: zunächst langsam (bis 2015/2020), dann jedoch deutlich schneller (bis 2050) (vgl. Statistisches Bundesamt 2003, S. 26). Maßgeblicher Grund sind hohe Sterbefallüberschüsse infolge einer kontinuierlich sinkenden Geburtenrate. Die Ursachen hierfür gehen nicht allein auf individuelle Selbstfindung und Selbstverwirklichung (von Hedonismus bis zur beruflichen Karriere) zurück, sondern immer stärker auch, so eine Forsa-Umfrage vom Herbst 2004¹¹, auf die Unsicherheiten des Arbeitsmarktes und seiner weiteren Entwicklung.
- Ökonomischer Strukturwandel, weltweite Arbeitsteilung und anhaltende De-Ökonomisierung ganzer Landstriche infolge mangelnder Wettbewerbsfähigkeit der dortigen Betriebs- und Unternehmensstrukturen haben – ungeachtet der insgesamt stabilen Bevölkerungsentwicklung in Deutschland – zu einem deutlichen Rückgang der Bewohnerzahlen in vielen deutschen Städten und Regionen geführt. Das bereits in den 1980er-Jahren sich abzeichnende Nord-Süd-Gefälle wird seit den 1990er-Jahren von einem Ost-West-Gefälle überlagert. So hatten beispielsweise Städte wie Hoyerswerda und Halle Bevölkerungsrückgänge von

32 Prozent (1990–2002)¹² und 18 Prozent (1993–2000)¹³ zu verzeichnen.

- Der Anteil der ausländischen Bewohnerinnen und Bewohner ist in Deutschland seit etwa Mitte der 1990er-Jahre stabil geblieben (mit 8,8 Prozent 1995 und 8,9 Prozent 2002, vgl. Statistisches Bundesamt 1996/2003). Die regionalen Unterschiede sind allerdings auch hier erheblich. So reichte der durchschnittliche Ausländeranteil in den Flächenländern 2004 von 1,9 Prozent im wirtschaftsschwachen Sachsen-Anhalt bis zu 12,0 Prozent im wirtschaftlich starken Baden-Württemberg, und in einem Stadtstaat wie Hamburg beläuft er sich auf 14,1 Prozent (vgl. Statistisches Bundesamt 2005). Mit 1,88 Millionen Anfang 2005 sind Türken nach wie vor statistisch gesehen die größte Einwanderergruppe. Schätzungen gehen allerdings davon aus, dass die Zahl der Migranten aus Russland (viele davon Spätaussiedler und damit deutsche Staatsbürger) mittlerweile darüber liegt¹⁴.
- Für Ausländerinnen und Ausländer geht die gegenwärtige Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung mit mehreren negativen Konsequenzen einher. Ihr Anteil an den Arbeitslosen liegt mit 24,3 Prozent (2005) deutlich über der Durchschnittsquote von 12,1 Prozent¹⁵. Die viel diskutierte multikulturelle Gesellschaft der 1980er- und frühen 1990er-Jahre hat der Entstehung einer Parallelgesellschaft Platz gemacht. Und nach einer Studie von Heitmeyer sind inzwischen 60 Prozent der deutschen Bevölkerung der Ansicht, „es lebten zu viele Ausländer in Deutschland“¹⁶. Angesichts rückläufiger Arbeitsplatzzahlen werden Ausländer immer stärker als Konkurrenten empfunden.
- Vor allem in Großstädten hat der Anteil kleiner Haushalte mit einer oder zwei Personen seit Beginn der 1990er-Jahre deutlich zugenommen, in relativen wie in absoluten Zahlen. Als Hauptursachen dieser Entwicklung werden neben den bereits im Kontext niedriger Geburtenraten aufgeführten Gründen – vom beruflichen Karrierestreben bis zu den Unsicherheiten des Arbeitsmarktes – genannt: eine zunehmende, den gegenwärtigen Bedingungen des Arbeitsmarktes (von der neuen Selbstständigkeit über Arbeitszeitflexibilität und steigende Selbstausschöpfung bis zu immer stärkerer Konkurrenz) geschuldete Vereinzelung, die von den Bedingungen des Arbeitsmarktes erzwungene großräumige Mobilität vieler Arbeitnehmer und eine damit einhergehende

¹² Angaben nach Dr. Jürgen Derbitz, Gutachten, Demographische Entwicklung im Freistaat Sachsen, BiB/Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (Hrsg.), Wiesbaden o.J., V.11.

¹³ Angaben nach *Deutscher Städtetag, Fachkommission „Stadtentwicklungsplanung“*, Auswirkungen des Bevölkerungsrückganges auf die Stadtentwicklung. Zum Stand der Diskussion in den Großstädten, 2002.

¹⁴ Marieluise Beck, zit nach Vera Gaserow, Weniger Zuwanderer, in: Frankfurter Rundschau, 18.1.2005

¹⁵ Angaben nach *Bundesagentur für Arbeit*, Arbeitsmarkt in Zahlen – Aktuelle Daten, Berichtsmonat: Januar 2005.

¹⁶ Zit. nach Annette Ramelsberger, Mehr Angst – vor allen und allem, in: Süddeutsche Zeitung, 3.12.2004.

¹¹ Zit. nach Brunhilde Raiser, „Veraltetes Partnermodell“, Interview, in: Frankfurter Rundschau, 13.1.2005.

„Liebe auf Distanz“ (mit zwei Wohnstandorten), eine als Folge der gesellschaftlichen und ökonomischen Verhältnisse steigende Scheidungsrate sowie nicht zuletzt immer größere Zahlen älterer, vielfach allein lebender Personen.

- Und damit sind wir bei jenem Teilaspekt der Bevölkerungsentwicklung, der gegenwärtig häufig im Zentrum der Diskussion steht: Zunahme älterer bei gleichzeitiger Abnahme jüngerer Personen. Diese Entwicklung ist Anlass für eine um sich greifende Krisenstimmung, in der Deutschland zu einer „vergreisten Republik“ mutiert, zu einem „Land ohne Kinder – Land ohne Zukunft?“¹⁷. Der vorherrschenden Meinung zufolge müssen immer weniger Junge immer mehr Alte schultern, die, so ein Buchautor, „auf Kosten der Jungen abkassieren“¹⁸. Alte werden damit zu einem bloßen, die Solidargemeinschaft belastenden Kostenfaktor degradiert.
- Bei einer differenzierteren Auseinandersetzung mit dem gesellschaftlichen Alterungsprozess wird allerdings deutlich, dass die aktuelle „Vergreisungs“-Debatte gleich mehrere – auch ökonomische – Aspekte außer Acht lässt:
 - ▲ die ökonomische Situation der Alten: nicht alle Alten sind arm; im Gegenteil: viele Ältere und Alte sind ökonomisch gut abgesichert und werden daher bereits von Teilen der Wirtschaft als ernstzunehmender Wirtschaftsfaktor eingestuft;
 - ▲ die steigende wirtschaftliche Produktivität: vor mehr als 100 Jahren kamen auf eine Person über 65 Jahre rund zwölf Erwerbsfähige, im Jahr 2000 waren es noch vier¹⁹. Eine weitere Reduzierung erscheint im Falle auch künftig steigender Produktivität daher zunächst nicht als dramatisch;
 - ▲ die notwendige Zusammenschau von Alten- und Jugendquotient: eine aussagekräftige Größe über die von den Erwerbsfähigen zu versorgenden Menschen ist allein der so genannte Gesamtquotient, das heißt die Summe aus Alten- und Jugendquotient. Legt man die Prognosen des Statistischen Bundesamtes zugrunde, so steigt dieser bis 2050 nur mäßig an (um zwölf Prozent gegenüber 1970)²⁰.
- Ethnisierung und Seniorisierung in der aktuellen Bevölkerungsdiskussion tragen dazu bei, dass ein zentrales bevölkerungs- und sozialpolitisches Problem umgelenkt und verdeckt wird: die zunehmende soziale und ökonomische Polarisierung der Gesellschaft. Der Ende 2004 vorgelegte Armutsbericht der Bundesregierung („Lebenslagen ...“) zeigt deutlich, dass die Spaltung in Arm und Reich seit 1998 deutlich zugenommen hat. So verfügen die unteren 50 Prozent der Haushalte über knapp vier Prozent des ge-

samten Nettovermögens, die oberen zehn Prozent hingegen über 47 Prozent²¹. Dieser Anteil ist seit 1998 um mehr als zwei Prozent gestiegen. Für Kinder und Jugendliche hat sich hingegen das Armutsrisiko weiter erhöht. 15 Prozent der Kinder unter 14 Jahren und 19,1 Prozent der Jugendlichen unter 24 Jahren lebten 2003 unterhalb der Armutsschwelle²².

- Arbeitsmarktentwicklung und ökonomische Polarisierung gehen auch mit signifikanten Veränderungen im Hinblick auf die lokale Identität und Verwurzelung der Stadtbewohner einher. Zunehmende internationale wie auch internationale Beziehungen und Verflechtungen bei Unternehmen sowohl des sekundären als auch des tertiären Sektors führen dazu, dass eine steigende Zahl von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern berufliche, aber auch private Kontaktnetze unterhalten, die weit über die kommunalen Grenzen hinausgehen. Die lokale Orientierung dieser Schicht ist häufig vergleichsweise gering. Bei jenen, die von der gegenwärtigen wirtschaftlichen Entwicklung negativ betroffen sind oder dieser mit Unsicherheit begegnen, zeigt sich häufig ein gegenteiliges Orientierungsmuster. Dieses lässt sich als Rückzug auf bekannte und kleinteilige räumliche Strukturen, wie das Quartier oder den Stadtteil, beschreiben. Und dieser Rückzug auf das Bekannte zeigt sich neuerdings auch in anderen Bereichen. In der Popmusik beispielsweise stehen im deutschsprachigen Raum gegenwärtig Gruppen aus dem hessischen Gießen, dem sächsischen Bautzen, dem badischen Mannheim oder aus der Altmark hoch im Kurs. Der Autor eines Beitrags über dieses Phänomen kommt zu dem Schluss: „Je globaler die Ökonomie, je grenzenloser und schneller der Transfer von Waren und Daten, desto nationaler, regionaler, ja provinzieller die Musik“²³.
- Die skizzierten quantitativen wie qualitativen Veränderungen der Bevölkerung gehen für Städte und Gemeinden mit einer Vielzahl von Anpassungsnotwendigkeiten einher. Diese betreffen die soziale und technische Infrastruktur ebenso wie den Bildungs-, Kultur- und Freizeitbereich. Diese Aufgaben und Anpassungsnotwendigkeiten sind schon oft beschrieben worden, sie sollen daher an dieser Stelle nicht weiter ausgeführt werden.

5.3 Kommunale Siedlungsstruktur

Kommunale Siedlungsstrukturen sind – ungeachtet der Beharrlichkeit gebauter Strukturen und des Nebeneinanders ungleichzeitiger Entwicklungsstadien – Ausdruck und Reflex der jeweils geltenden ökonomischen, sozialen und politischen Verhältnisse:

¹⁷ Zit. nach *Christoph Butterwegge*, *Demographie als Demagogie*, in: *Frankfurter Rundschau*, Nr. 103, 4.5.2004.

¹⁸ *Bernd W. Klöckner*, zit. nach ebenda.

¹⁹ *Elisabeth Niejahr*, *Wirtschaftswunder in Grau*, in: *DIE ZEIT*, Nr. 51, 11.12.2003.

²⁰ *Gerd Bosbach*, *Die modernen Kaffeesatzleser*, in: *Frankfurter Rundschau*, 23.2.2004, S. 6.

²¹ *Dorothea Siems*, *Armutsrisiko für Kinder hat sich in Deutschland erhöht*, in: *Die Welt*, 23.12.2004.

²² Ebenda.

²³ *Klaus Walter*, *Triumph der Provinz*, in: *Frankfurter Rundschau*, 13.1.2005.

- Globale Arbeitsteilung, wirtschaftlicher Strukturwandel und technologische Innovationen haben hierzulande – in den alten Bundesländern seit den frühen 1970er-, in den neuen seit den frühen 1990er-Jahren – nicht nur zu einem immer stärkeren Bedeutungsverlust natürlicher Standortfaktoren, sondern auch zu einer Angleichung vorhandener Nutzungen und zu einer deutschlandweiten Homogenisierung städtischer Strukturen geführt. Über einzelne Nutzungen definierte kommunale Gebietskörperschaften wie Bergbau-, Stahl- und Hafenstädte gehören zunehmend der Vergangenheit an. Im Vordergrund stehen gemischte Nutzungsstrukturen mit einer immer häufigeren Dominanz des Dienstleistungssektors.
- De-Industrialisierung sowie ein allgemeiner Abbau wirtschaftlicher Strukturen und die daraus resultierenden Abwanderungsprozesse (vor allem gut qualifizierter weiblicher Bevölkerungsteile) führen besonders in ostdeutschen Städten und Stadtregionen zu einer Mindernutzung bestehender Siedlungsstrukturen. Kennzeichen hierfür sind ausgedehnte früher gewerblich genutzte Brachflächen, erhebliche Leerstände im Wohnungsbau sowie immer größere Überkapazitäten in Teilen der sozialen und technischen Infrastruktur.
- Gegenteilige Entwicklungstrends zeigen sich hingegen in einer begrenzten Zahl vor allem westdeutscher, bestens an internationale Verkehrsnetze angeschlossener Städte und Stadtregionen. Diese Trends reichen von betrieblichen Neuansiedlungen, Erweiterungen und Umstrukturierungen bis zu steigenden Bevölkerungszahlen infolge regionsorientierter Wanderungsprozesse und gehen einher mit einer kontinuierlichen Erweiterung der Siedlungsstrukturen, immer engeren funktionalen Verflechtungen zwischen den einzelnen stadtreionalen Teilräumen sowie deutlichen Veränderungen des innerregionalen Standortgefüges.
- Der großräumigen Homogenisierung der städtischen Siedlungsstrukturen steht kleinräumig eine immer ausgeprägtere Heterogenisierung gegenüber. Die ökonomische und soziale Spaltung der Stadtbevölkerung findet verstärkt auch ihren räumlichen Niederschlag. Die Stadtzentren – sie werden im Wettbewerb der Städte, der sich im Zuge anhaltender Liberalisierung und Deregulierung weiter verschärft und internationalisiert, als Visitenkarten gegenüber Externen betrachtet – sind immer stärker auf Außenwirkung orientiert: mit spektakulären Großprojekten, attraktiven Einkaufs- und Kulturangeboten, eingestreuten, in der Regel teuren Wohninseln, einem von Stadt zu Stadt unterschiedlichen Angebot an tertiären Nutzungen und – dies soll nicht unterschlagen werden – mit kleineren oder auch größeren Leerständen bei Einzelhandels- und Büroflächen als Ergebnis der aktuellen Wirtschaftsentwicklung. In den Innenstadtrandgebieten, die bis vor kurzem durch eine fortschreitende Tertiärisierung gekennzeichnet waren, zeichnet sich ein Prozess der Re-Gentrifizierung ab (Rückzug von Besserverdienenden aus dem Stadtumland) (vgl. dazu Brühl und andere 2005). In früheren Industriegebieten, nicht sanierten Altbauquartieren oder auch den Großsiedlungen des sozialen Wohnungsbaus kommt es zu einer Konzentration ökonomisch deklasierter und marginalisierter Bevölkerungsgruppen, in der

Regel mit einer Überrepräsentation von Angehörigen ethnischer Minderheiten. Die früher kleinräumige soziale Segregation wird seit den 1990er-Jahren zunehmend großräumiger. Die städtische Peripherie schließlich wird zur multifunktionalen Entwicklungszone. Sie ist schon lange nicht mehr nur „Auffangstandort“ für Nutzungen, die aus zentralen städtischen Lagen verdrängt oder verlagert werden, sondern selbst Standort für wettbewerbsorientierte Vorhaben, mit denen die städtische und stadtreionale Attraktivität gesteigert werden sollen: neue Gewerbe-, Technologie- oder Wissenschaftsparks sowie großflächige Sport-, Freizeit- und Unterhaltungseinrichtungen.

5.4 Kommunalen Handlungsspielraum

Seit Beginn der 1990er-Jahre haben auch kommunale Verwaltungen und kommunale Handlungsspielräume deutliche Veränderungen erfahren. Diese gehen zum einen auf externe Einflüsse wie die Liberalisierungs-, Deregulierungs- und Steuerpolitiken von Europäischer Union und Bundesregierung zurück und sind zum anderen Ergebnis einer weit reichenden internen Modernisierung und Reorganisation der politisch-administrativen Strukturen von Städten und Gemeinden:

- Nach dem Hauptgeschäftsführer des Deutschen Städtetages, Stephan Articus, ist Europa spätestens mit der Einführung des europäischen Binnenmarktes im Jahre 1986 auch im Rathaus angekommen²⁴. Inzwischen, so lässt sich dieses Argument weiter fortführen, gibt es kaum noch ein kommunales Politikfeld, das nicht den Rechtsetzungen der EU ausgesetzt ist. Für Städte und Gemeinden bedeutet dies – aktuelles Beispiel ist die Einführung wettbewerbsrechtlicher Regularien in den gesamten Bereich der kommunalen Daseinsvorsorge – ihre sukzessive, an den Prinzipien von Liberalisierung und Deregulierung orientierte Transformation von starken Garanten der kommunalen Selbstverwaltung zu bloßen Gewährleistern kommunaler Aufgabenerfüllung.
- Ab Mitte der 1990er-Jahre war die Finanzsituation vieler Städte und Gemeinden gekennzeichnet durch steigende Ausgaben einerseits (vor allem im Sozialbereich) und sinkende Einnahmen andererseits (vor allem durch hohe, in der Regel Großstädte betreffende Ausfälle bei der Gewerbesteuer)²⁵. Auf der Grundlage der Steuerrechtsnovelle von 1998, die dazu beitragen sollte, den Standort Deutschland für die Wirtschaft attraktiver zu machen, konnten international tätige und in der Regel prosperierende Unternehmen Bilanzverluste im Ausland und Gewinne im Inland steuer-sparend gegeneinander aufrechnen. Städte mit potenten Steuerzahlern wie Ludwigshafen (BASF) oder Sindelfingen (DaimlerChrysler) hatten dadurch zwischen 2000 und 2002 steuerliche Rückgänge von mehr als 48 bzw. 60 Prozent zu

²⁴ Stephan Articus, Die kommunale Selbstverwaltung verkommt mehr und mehr zur reinen Leerformel, Interview in: Das Parlament, 21.1.2005.

²⁵ Monika Kuban, Verursacher der desolaten Bilanz sind Bund und Länder, in: Frankfurter Rundschau, 13.3.2003, S. 7.

verzeichnen²⁶. Die gleiche Entwicklung traf auch die stets als reich geltende Stadt München, Sitz von transnationalen Konzernen wie Siemens und BMW, und veranlasste die Zeitschrift DEMO zu der Frage „Was hat Münchens Haushaltssperre mit Globalisierung zu tun?“²⁷.

- Etwa zeitgleich mit der Standort-Deutschland-Debatte und der beginnenden auf „mehr Markt und weniger Staat“ setzenden Deregulierungspolitik des Bundes Anfang der 1990er-Jahre nahm auch in vielen Städten und Gemeinden eine am Vorbild der Privatwirtschaft und ihrer Unternehmen orientierte Modernisierung und Reorganisation kommunaler Verwaltungsstrukturen ihren Anfang (vgl. für viele: Banner/Reichard 1993). Kommunale Verwaltungen wurden nun als Dienstleistungsunternehmen verstanden, deren Strukturen und Verfahrensabläufe nach betriebswirtschaftlichen Kriterien effektiviert werden sollten. Das Ergebnis waren tiefgreifende, oft mit einer Neu-Etikettierung kommunaler Dienststellen verbundene interne Umstrukturierungen und die Voll- oder Teilprivatisierung (*Public Private Partnership*) bisher öffentlich erbrachter Leistungen.
- Eine zusätzliche Reduzierung kommunaler Handlungsspielräume bedeuten schließlich Maßnahmen, die viele Städte in den letzten Jahren ergriffen, um ihre oft desolate Finanzsituation zu verbessern. Hierzu zählen insbesondere der Verkauf sowie das Leasen und Verleasen kommunaler Grundstücke, Gebäude und Infrastruktureinrichtungen. Jüngstes Beispiel ist ein Verfahren, als *Cross-Boarder-Leasing*²⁸ bezeichnet, bei dem kommunale Einrichtungen und Anlagen an U.S.-Investoren verpachtet und durch deutsche Kommunen rückgemietet werden. Das inzwischen durch eine Änderung der U.S.-amerikanischen Steuergesetze gestoppte und mit langen Bindungsfristen einhergehende Verfahren ließ manche bereits von einer „schleichenden Enteignung der Städte“²⁹ sprechen.

6. Kommunale Anpassungsstrategien – Die kommunale Wettbewerbsstadt

Kommunales Handeln ist angesichts der aktuellen Herausforderungen und Entwicklungen durch eine Vielzahl unterschiedlicher Aktivitäten gekennzeichnet, von denen jedoch zunehmend mehr einem gemeinsamen Prinzip gehorchen: dem der Wettbewerbsorientierung. Gemeinsamer europäischer Wirtschaftsraum, fortschreitende Liberalisierungs- und Deregulierungspolitiken der EU sowie eine immer größere Standortunabhängigkeit von Wirtschaftsunternehmen oder einzelnen Unternehmensteilen führen

dazu, dass die altbekannte Konkurrenz der Städte und Gemeinden ab den späten 1980er-Jahren des vorigen Jahrhunderts ein neues Niveau erreicht hat. Der Wettbewerb der Städte hat sich nicht nur verschärft, er findet zunehmend auf nationaler und internationaler Ebene statt. Dabei werden immer mehr Städte und Regionen zu potenziellen Teilnehmern und Konkurrenten im Wettbewerb um die gleichen Unternehmen und Investoren.

Die Absicht maßgeblicher lokaler Entscheidungsträger, in diesem Wettbewerb um nahezu jeden Preis mitzuhalten, hat Städte und Gemeinden seit den späten 1980er-Jahren zu immer neuen Anpassungs- und Veränderungsleistungen veranlasst. Diese fielen und fallen im Einzelfall aufgrund der spezifischen strukturellen und auch finanziellen Gegebenheiten und Handlungsmöglichkeiten vor Ort unterschiedlich aus; wie im Fußball spielen auch Städte und Gemeinden in unterschiedlichen Ligen. Diese Maßnahmen zielen jedoch alle gleichermaßen darauf ab, Attraktivität und damit individuelle Standortgunst zu erhöhen, relevante Wirtschaftsakteure und Bevölkerungsgruppen zum Bleiben zu veranlassen oder anzuziehen und damit letztlich auch die kommunale Haushaltssituation zu verbessern. Die Aktivitäten und Maßnahmen, die im Einzelnen ergriffen werden, setzen oft weniger an endogenen Potenzialen als an den jeweils vorherrschenden (inter-)nationalen Standards und Moden an. Vereinfacht lassen sich zwei Bündel von Faktoren unterscheiden, die für die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit eines Standorts von Bedeutung sind: „harte“ und „weiche“ Standortfaktoren (vgl. Heinz 1990, S. 259; Grabow und andere 1995). Beide sind schon oft beschrieben worden, daher muss hier eine kurze Skizze genügen. Zu den „harten“ Standortfaktoren zählen insbesondere gute (inter-)nationale, in manchen Fällen regionale) Verkehrs- und Kommunikationsverbindungen³⁰, ausreichende Angebote an modernsten Ansprüchen genügenden Industrie- und Gewerbeflächen (in Form von Wissenschafts-, Forschungs- und Technologieparks) sowie qualifizierte Arbeitskräfte und immer stärker auch unternehmensorientierte Dienstleistungen. Diese Standortfaktoren gelten auch weiterhin als primäre und notwendige Voraussetzungen städtischer und stadtwirtschaftlicher Entwicklung. Für die Standortentscheidungen privater Unternehmen reicht das Vorhandensein dieser „harten“ Standortfaktoren jedoch schon lange nicht mehr aus. Wirtschaftlicher Strukturwandel sowie veränderte Ansprüche an städtische Umwelt und Infrastruktur haben nicht nur in deutschen Städten, sondern in nahezu allen Triadestaaten zu einem generellen Bedeutungsgewinn zusätzlicher „weicher“ Standortfaktoren geführt. Zu diesen zählen Image, Atmosphäre, Stadtgestalt und Urbanität, aber auch lokale Umweltbedingungen und Bildungsangebote, Freizeitinfrastruktur und kulturelle Vielfalt (vgl. Grabow und andere 1995). Die unter dem Signum „weiche Standortfaktoren“ von den Kommunen realisierten Maßnahmen decken ein weites Spektrum ab. Sie scheinen nicht nur einem international gültigen Maßnahmenkatalog zur wettbewerbsgerechten kommunalen und auch regionalen Attraktivitäts- und Imageverbesserung entnommen zu sein, sondern werden – ähnlich anderen Modeerscheinungen – durch schubweise verlaufende Neuerungen immer wieder ergänzt oder auch wieder in den Hintergrund ge-

²⁶ *Städte mit Zukunft oder Zukunft ohne Städte?*, in: Die Rheinpfalz, 14.5.2003.

²⁷ *Götz-Dietrich Opitz*, Die globale Stadt: Was hat Münchens Haushaltssperre mit Globalisierung zu tun?, in DEMO 12/2003.

²⁸ Für viele: *Lebt verkehrt, wer nicht Cross-Border-verleast?*, Mehrere Beiträge in: DEMO 4, 2003, S. 9 ff.

²⁹ *Birger Scholz*, Leih mir mal Berlin! Cross Border Leasing und die schleichende Enteignung der Städte, <http://home.t-online.de/home/Wilhelm.Ruehl/cbl8.htm>.

³⁰ Entscheidungen der Deutschen Bundesbahn über Streckenstilllegungen oder eine Reduzierung von Zugfolgen sind daher oft gleichbedeutend mit einem kommunalen Entwicklungsstopp.

drängt. Ich nenne hier nur: die optische und ästhetische Aufwertung der Innenstädte, die Betonung von Denkmalschutz und Denkmalpflege, die aus dem anglo-amerikanischen Raum übernommene Wiederentdeckung innerstädtischer Wasserflächen und Flusssufer sowie ein breites Spektrum an Aktivitäten, mit denen die kommunalen Freizeit-, Unterhaltungs- und Kulturangebote verbessert werden sollen.

Nach dieser, vor allem den 1990er-Jahren zuzurechnenden Maßnahmenwelle wird inzwischen eine Verbesserung von kommunaler Attraktivität und Wettbewerbsfähigkeit zunehmend dadurch erhofft, dass spektakuläre Großprojekte mit überlokaler Magnetfunktion sowie Mega-Events mit nationaler oder internationaler Bedeutung realisiert werden. Zur ersten Gruppe zählen Arenen, *Space-* und *Ocean-Parks*, *Urban-Entertainment-* und *Alpin-Center*, aber auch die Rekonstruktion einst abgerissener Kirchen und Paläste. Im Rahmen des Zeil-Projekts in Frankfurt am Main soll beispielsweise das frühere Frankfurter Stadtschloss neu aufgebaut werden³¹. Die zweite Gruppe umfasst große Events vor allem im Musik- und Sportsektor: von städtischen Marathonläufen (inzwischen 110 pro Jahr)³² und Fahrradrennen bis zu den Duisburg-World-Games 2005³³, dem Kölner Ringe-Fest, der Berliner Love-Parade oder dem in immer mehr Städten mit Paraden begangenen Christopher Street Day. Wer schließlich in der Oberklasse der Städte mit dabei sein und auf sich aufmerksam machen möchte, der bewirbt sich als Austragungsort für die Olympischen Spiele oder die Fußballweltmeisterschaft 2006 oder möchte wenigstens einmal den Titel „Europäische Kulturhauptstadt“ tragen. Nach Bayerns Wirtschaftsminister Wiesheu ist „die WM 2006 ... eine Visitenkarte für den Innovationsstandort Deutschland“³⁴, der sich inzwischen bereits als „1. FC Deutschland 06“ geriert.

Die meisten Maßnahmen zur kommunalen Imageverbesserung, die vielfach gleichzeitig auch zur Loyalitätssicherung der in hohem Maße verunsicherten Stadtbewohnerschaft beitragen sollen (*panem et circenses*), konzentrieren sich auf die städtischen Zentren und Innenstadtbereiche. Diese gelten als Visitenkarten, die von externen Besucherinnen und Besuchern zuerst und häufig auch ausschließlich wahrgenommen werden. Städtisches Image und städtische Identität werden daher meist mit dem spezifischen Erscheinungsbild dieser städtischen Bereiche gleichgesetzt.

Bestätigt, verstärkt, bisweilen auch relativiert werden die kommunalen Aktivitäten zur Imageverbesserung und Standortvermarktung durch Imageuntersuchungen, die in jüngster Zeit immer rascher aufeinander folgen. „83 deutsche Städte im Test“, „Kreise und Städte im Test“, „Wo lebt es sich am besten in

³¹ Vgl. Harald Lachmann, Liegt die Zukunft der Städte in ihrer Vergangenheit?, in: Demo 12/2004, S. 64.

³² Vgl. Stephen Wolf, Marathonläufer vor urbaner Kulisse versprechen Wettbewerbsvorteile, Frankfurter Rundschau Nr. 113, 15.5.2004.

³³ Vgl. Roland Leroi, Ein buntes Fest des Fun-Sports, Frankfurter Rundschau, Nr. 259, 5.11.2004.

³⁴ Vgl. Rainer Hank, Deutschland – Land der Streithähne, Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, Nr. 7, 20.2.2005.

Deutschland?“³⁵ – so oder ähnlich lauten die Titel der Städterankings, die den Kommunen zeigen sollen, welchen Platz sie im interkommunalen Konkurrenzkampf gegenwärtig einnehmen. Ob und inwieweit die geschilderten kommunalen Aktivitäten auch die mit ihnen assoziierten positiven Auswirkungen auf kommunale Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Haushaltsstruktur zeitigen, darüber gibt es keine verlässlichen Aussagen. Es mehren sich jedoch Hinweise auf Projekte, die infolge unrealistischer Besucher- und Einnahmeprognozen die in sie gesetzten Erwartungen nur unzureichend erfüllen oder auch – wie das Bremer „Space-Center“ (vgl. Steinröx 2004, S. 728) – nach kurzer Laufzeit wieder geschlossen werden mussten.

Kostenträchtige Großprojekte gehen zudem mit der Gefahr einher, bestehende siedlungsstrukturelle und soziale Negativtrends zu verstärken. Die räumliche Konzentration vieler Projekte auf nur wenige, zentral gelegene Quartiere und die Tatsache, dass diese Projekte oft nur bestimmten Teilen der Stadtbevölkerung zugute kommen, kann dazu beitragen, den aus ausländischen Städten bekannten Trend zur *Divided City* zu verstärken. In einer solchen Stadt stehen hochattraktive und problembelastete Stadtquartiere nicht nur unverbunden nebeneinander, sondern drohen, immer weiter auseinander zu driften. Und schließlich: Wenn kommunalpolitische Schwerpunkte auf image- und wettbewerbsorientierte Großprojekte gesetzt werden, bedeutet dies in Zeiten knapper kommunaler Kassen zwangsläufig auch, dass andere Leistungen und Einrichtungen für die Stadtteile und deren Bewohnerschaft gekürzt oder ganz gestrichen werden.

7. Maßnahmen und Strategien zur Gegensteuerung

Neben diesen wettbewerbsorientierten, dem *Mainstream* der gegenwärtigen Entwicklung entsprechenden Aktivitäten gibt es jedoch – nicht nur auf der kommunalen Ebene – eine Reihe von Ansätzen (vielfach sind es auch nur Forderungen), mit denen gleichfalls den vielfältigen Problemen der Kommunen begegnet werden soll, die aber Ausdruck einer anderen, vom *Mainstream* abweichenden Form von Politik sind. Die folgenden Ausführungen beanspruchen nicht mehr, als erste *Bits and Pieces* zu sein; präzisere, konkretere Ergebnisse sind aus der weiteren Bearbeitung des diesen Thesen zugrunde liegenden Projekts zu erwarten.

Immer mehr Städte greifen beispielsweise wieder zu umfassenden multisektoralen Entwicklungskonzepten: in vielen ostdeutschen Städten aufgrund der Forderungen des durch den Bund finanzierten Wettbewerbs „Stadtumbau-Ost“ (vgl. <http://www.stadtumbau-ost.INFO>), in vielen anderen Städten aufgrund der Erkenntnis, dass eine nur punktuelle oder sektorale Auseinandersetzung den vielfältigen Interdependenzen kommunaler Probleme und Entwicklungen nicht gerecht wird. Integrierte Handlungskonzepte werden in einer Reihe von Städten auch eingesetzt, um benachteiligte Stadtquartiere zu fördern: so im Rahmen eines gleichfalls von der Bundesregierung unter dem Titel „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale

³⁵ 83 deutsche Städte im Test, Focus, Nr. 50, 11.12.2000, S. 271–282; *Kreise und Städte im Test*, Beilage, GEO, Nr. 5/2004; *Wo lebt es sich am besten in Deutschland?*, Bild, 15.4.2004.

Stadt“ geförderten Programms (vgl. z.B. Deutsches Institut für Urbanistik 2003)³⁶.

Erwähnenswert im Zusammenhang von kommunaler Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung sind das aus den unterschiedlichsten kommunalen Wirtschaftsakteuren zusammengesetzte Kommunalforum „Wirtschaft und Arbeit“ der Stadt Dresden³⁷ und der „hannover-Impuls“³⁸ als gemeinsame Initiative von Stadt, Region und Wirtschaft Hannover. Aktivitäten, die vom *Mainstream* der Entwicklung abweichen, finden sich aber auch auf Seiten privater Unternehmen. Zu diesen zählen die größte familieneigene Bierbrauerei Bitburger, die mit großem *Commitment* ihrem Standort treu bleibt³⁹, oder auch ein nordhessischer Heiztechnik-Hersteller, der sich bei der Entscheidung „Erhaltung des Standortes Stadt-Allendorf oder Verlagerung nach Tschechien“⁴⁰ für Ersteren entschied. Aktuelle Investitionsentscheidungen chinesischer und auch indischer Unternehmen⁴¹ bestätigen zudem die in letzter Zeit vor allem von Wirtschaftsseite immer wieder gelegneten Vorteile von Deutschland als Industriestandort.

Städte wie Mülheim⁴² und Hanau⁴³ wiederum praktizieren eine familienfreundliche Politik, die die Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und Nachwuchs gewährleisten und damit für höhere Geburtenraten sorgen soll. Und in anderen Kommunen wie Düsseldorf, München oder Münster ist es mit Hilfe breiter innerkommunaler Allianzen bis jetzt gelungen, eine Privatisierung kommunaler Unternehmen wie der Stadtwerke zu verhindern⁴⁴. Angesichts der aktuellen Deregulierungs- und Liberalisierungsoffensive der Europäischen Union reichen Aktivitäten dieser Art zur Erhaltung öffentlicher Daseinsvorsorge nicht aus. Hierzu bedarf es vielmehr einer konzertierten Aktion, zu der beispielsweise die gegenwärtigen Aktivitäten von Städteverbänden (DST) oder städtischen Allianzen (Deutsche EUROCITIES) gezählt werden können, mit denen sich diese gegenüber der EU (auch unter Ein-

schaltung des Europäischen Parlaments) für die Beibehaltung öffentlicher Dienstleistungen in deutschen Kommunen einsetzen. Bestandteil einer konzertierten Aktion könnten aber auch Forderungen wie die der Memorandumgruppe „Alternative Ökonomie“ sein⁴⁵, die auf ein umfangreiches Wachstums- und Beschäftigungsprogramm und eine tatkräftige Unterstützung der Kommunen durch den Bund zielen.

Das in jüngerer Zeit wieder lauter werdende Plädoyer für eine Stärkung der nationalstaatlichen Ebene und die Wiedereinführung keynesianischer Politikelemente erfährt inzwischen auch partielle Unterstützung von einer Seite, von der man dies nicht erwartet hätte. So spricht sich beispielsweise Francis Fukuyama, maßgeblicher Vertreter der Ideologie des Neoliberalismus, seit kurzem für eine Rückkehr zum starken Nationalstaat aus⁴⁶. Ergänzt und vervollständigt werden sollten schließlich alle Strategien der Gegensteuerung auch auf globaler Ebene. Nach Elmar Altvater ist es erforderlich, „dass die ökonomische Globalisierung durch eine Globalisierung der Politik, also durch eine politische Regulierung ergänzt und vervollständigt werden muss“⁴⁷.

³⁶ Vgl. *Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.)*, im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, *Strategien für die Soziale Stadt*, Berlin 2003.

³⁷ Th. Hartwig, Hohes Wachstum, niedrige Arbeitslosenquote: Dresden ist „Kommune des Jahres“, *Dresdner Neueste Nachrichten online*, 17.11.2004.

³⁸ Andreas Heyer, „hannoverimpuls“ nimmt Fahrt auf, in: *Demo* 7-8/2004, S. 42.

³⁹ Reinhold Böhmer, Verschlagene Hinterwäldler, in: *Wirtschaftswoche*, Nr. 46, 4.11.2004, S. 62-67.

⁴⁰ Ralf Pasch, Patriotismus à la Viessmann, in: *Frankfurter Rundschau*, Nr. 88, 15.4.2004.

⁴¹ Baba Kalyani, „Unterschätzen Sie Indiens Unternehmen nicht!“, Interview, in: *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung*, Nr. 7, 20.2.2005.

⁴² Thomas Emons, Erst eins, dann zwei ..., *SERIE/Wie Mülheim als erste Stadt in NRW die Zahl der Geburten steigern will*, *Neue Rhein-Zeitung*, 7.12.2004.

⁴³ Jutta Rippegather, Erfolgreich, in: *Frankfurter Rundschau*, Nr. 17, 21.01.2005.

⁴⁴ *Mieterverein München e.V.*, Klar-Münchner Wasser, Breite Allianz gegen Privatisierung der Trinkwasserversorgung, in: *Münchner Mieter Magazin*, 3/2002.

⁴⁵ *Alternative schlagen Mammutprogramm vor*, in: *Frankfurter Rundschau*, Nr. 99, 29.4.2003.

⁴⁶ Zit. nach Dagmar Pöpping, Überall neue Feinde, Für den starken Staat, Francis Fukuyama und Samuel Huntington feilen an Ideologien für die USA und die Welt, in: *Frankfurter Rundschau*, 8.12.2004.

⁴⁷ Elmar Altvater, Monopoly spielen oder Mut machen, in: *Frankfurter Rundschau*, 11.7.2000, S. 9.

Literatur

- Altvater, Elmar, und Birgit Mahnkopf*, Grenzen der Globalisierung, München 1996.
- Banner, Gerhard, und Christoph Reichard (Hrsg.)*, Kommunale Managementkonzepte in Europa, Anregungen für die deutsche Reformdiskussion, Köln 1993.
- Birg, Herwig*, Ergebnisse international vergleichender Forschung, in: Informationen zur politischen Bildung Nr. 282, 2004a.
- Birg, Herwig*, Historische Entwicklung der Weltbevölkerung, in: Informationen zur politischen Bildung, Nr. 282, 2004b.
- Bischoff, Joachim*, Kapitalistische Globalisierung, in: Burgmer, Christoph, und Stefan Fuchs (Hrsg.), Global Total, Köln 2004, S. 73–90.
- Brühl, Hasso, und andere*, Wohnen in der Innenstadt – eine Renaissance?, Berlin 2005 (Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Bd. 41).
- Deutscher Bundestag*, Globalisierung der Weltwirtschaft, Schlussbericht der Enquête-Kommission, Opladen 2002.
- Deutscher Städtetag (Hrsg.)*, Europa NEWS, Nr. 16/2002.
- Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.) im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen*, Strategien für die Soziale Stadt, Berlin 2003.
- Grabow, Busso, Dietrich Henckel und Beate Hollbach-Grömig*, Weiche Standortfaktoren, Stuttgart und andere 1995 (Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik, Bd. 89).
- Heinz, Werner*, Stadtentwicklung und Strukturwandel. Einschätzungen kommunaler und außerkommunaler Entscheidungsträger, Stuttgart und andere 1990 (Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik, Bd. 82).
- Hirsch, Joachim*, Der nationale Wettbewerbsstaat, Berlin 1995.
- Hirsch, Joachim*, Vom Sicherheitsstaat zum nationalen Wettbewerbsstaat, Berlin 1998.
- Koopmann, Georg, und Fritz Franzmeyer*, Weltwirtschaft und internationale Arbeitsteilung, in: Globalisierung. Informationen zur politischen Bildung, Nr. 280, 2003.
- Lebenslagen in Deutschland*, Der 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, BR-Drucksache 157/05.
- Statistisches Bundesamt*, Bevölkerungsfortschreibung Wiesbaden, Stand 18.10.2005.
- Statistisches Bundesamt*, Ergebnisse der Erwerbstätigenrechnung in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR), Wiesbaden, Stand: 18.08.2005.
- Statistisches Bundesamt*, Bevölkerung Deutschlands bis 2050. 10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden 2003.
- Statistisches Bundesamt*, Bevölkerungsfortschreibung, Wiesbaden 1996 und 2003.
- Steingart, Gabor*, Die Wohlstands-Illusion, in: DER SPIEGEL, Nr. 11, 2004, S. 71.
- Steinröx, Manfred*, Freizeitgroßeinrichtungen als PPP-Modelle: Chancen und Risiken, in: Kommunalwirtschaft, Nr. 12, 2004, S. 728–731.
- Stiglitz, Joseph*, Die Schatten der Globalisierung, Berlin 2002.
- ver.di – Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft e.V. (Hrsg.)*, Mythos Standortchwäche, Berlin Juni 2004, S. 4.

Der Autor

Dr. Werner Heinz, Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), Berlin, Arbeitsbereich Köln, E-Mail: heinz@difu.de

Herausgeber: Deutsches Institut für Urbanistik, Difu
Ernst-Reuter-Haus Straße des 17. Juni 110 10623 Berlin
Telefon: 030/39 001-0 Telefax: 030/39 001-100
E-Mail: difu@difu.de

Redaktion: Klaus-Dieter Beißwenger
DTP: Kamilla Vuong

Die „Aktuelle Information“ ist für den *Nach- und Abdruck* in der (Fach-)Presse ausdrücklich *freigegeben*, wenn das Deutsche Institut für Urbanistik als *Quelle* genannt wird.

Nach Abdruck oder Rezension bitten wir Sie freundlich um Übersendung eines *Belegexemplars* mit allen Angaben über Erscheinungsort und -datum. Bitte senden Sie die Belegexemplare an die:

Difu-Pressestelle Postfach 12 03 21 10593 Berlin Telefon: 030/39 001-208 Telefax: 030/39 001-209 E-Mail: pressestelle@difu.de
Internet: <http://www.difu.de>