

DER BÜRGER IM STAAT

3-2007



Städtepolitik und
Stadtentwicklung



Landeszentrale für politische Bildung
Baden-Württemberg

Dieses Bild kann aus
urheberrechtlichen Gründen
nicht angezeigt werden

DER BÜRGER IM STAAT

HEFT 3-2007
57. JAHRGANG
ISSN 0007-3121

„Der Bürger im Staat“ wird von der Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg herausgegeben.

DIREKTOR DER LANDESZENTRALE
Lothar Frick

REDAKTION
Siegfried Frech, siegfried.frech@lpb.bwl.de

REDAKTIONSASSISTENZ
Barbara Bollinger, barbara.bollinger@lpb.bwl.de

ANSCHRIFT DER REDAKTION
Stafflenbergstraße 38, 70184 Stuttgart
Telefon 0711/164099-44, Fax 0711/164099-77

HERSTELLUNG
Schwabenverlag Media der Schwabenverlag AG
Senefelderstraße 12, 73760 Ostfildern-Ruit
Telefon 0711/4406-0, Fax 0711/442349

GESTALTUNG TITEL
Bertron.Schwarz.Frey, Gruppe für Gestaltung, Ulm

GESTALTUNG INNENTEIL
Britta Kömen, Schwabenverlag Media
der Schwabenverlag AG

VERTRIEB
Verlagsgesellschaft W.E. Weinmann mbH
Postfach 1207, 70773 Filderstadt
Telefon 0711/7001530, Fax 0711/70015310

Der Bürger im Staat erscheint vierteljährlich.
Preis der Einzelnummer 3,33 EUR.
Jahresabonnement 12,80 EUR Abbuchung.

Bitte geben sie bei jedem Schriftwechsel mit dem Verlag Ihre auf der Adresse aufgedruckte Kundennummer an.

Namentlich gezeichnete Beiträge geben nicht unbedingt die Meinung des Herausgebers und der Redaktion wieder.

Für unaufgefordert eingesandte Manuskripte übernimmt die Redaktion keine Haftung.

Nachdruck oder Vervielfältigung auf elektronischen Datenträgern sowie Einspeisung in Datennetze nur mit Genehmigung der Redaktion.

INHALT

Walter Siebel Städte in der Krise?	108
Wendelin Strubelt Stadt und (Um)Land – die Siedlungsstruktur der Bundesrepublik Deutschland	116
Klaus Jungfer Die Finanzkrise der Städte	132
Richard Reschl / Walter Rogg Wirtschaftliche Prosperität, demographischer Wandel und Migration	137
Carsten Große Starmann / Kerstin Schmidt Kommunen im demographischen Wandel – Trends und Handlungsstrategien	147
Stephanie Bock / Bettina Reimann Kleiner und feiner? Schrumpfung und Umbau der Städte	152
Ulla-Kristina Schuleri-Hartje Soziale Segregation – Integrationsort Stadt	159
Peter Guggemos Bürgerschaftliches Engagement, Selbsthilfe und Selbstorganisation	168
Eckart Ribbeck Megastädte zwischen Ordnung und Chaos	178
Jens S. Dangschat Reurbanisierung – eine Renaissance der (Innen-)Städte?	185
Horst W. Opaschowski Zukunft findet Stadt! Abschied vom urbanen Pessimismus	192
Buchbesprechungen	198
Impressum	115

THEMA IM FOLGEHEFT

Bürgerschaftliches Engagement

Städtepolitik und Stadtentwicklung

In die Schlagzeilen geraten Städte und Gemeinden zumeist dann, wenn von der kommunalen Finanzkrise die Rede ist. Bröckelnde Fassaden, undichte Dächer von Schulgebäuden und Schließungen von öffentlichen Einrichtungen sind ein Beleg für stagnierende Einnahmen und den Zuwachs neuer Aufgaben. Städte werden aber nicht nur von der Finanzkrise geplagt, sondern seit geraumer Zeit mit den Folgen des demographischen und sozialen Wandels konfrontiert. Kritische Stimmen merken an, dass weder die kommunale Entwicklungsplanung noch Regional- und Landesplanungen ausreichend auf demographische Schrumpfungsprozesse vorbereitet sind, konstatieren gar einen „blinden Fleck“ der Städtepolitik. Dramatisierende Stimmen mehren sich und Prognosen lassen Gemeinwesen „kollabieren“. Dabei wird außer Acht gelassen, dass schrumpfende Städte kein neuartiges Phänomen sind. Städteplaner und Kommunalexperten sehen darin durchaus die Chance einer neuen Urbanität und fordern handlungsfähige Städte und Regionen, um die Schrumpfung steuern zu können. Gefragt sind neue Wege des Stadtumbaus, innovative Formen der Stadtentwicklung und gemeinwesenorientierte Strategien als angemessene Reaktionen auf die fiskalische Knappheit und den demographischen Wandel.

Auch Stadtforscher sind zuweilen etwas voreilig bei der Diagnose einer Krise der Stadt. Und bei Politikern wie Stadtforschern ist nicht immer zu unterscheiden, was ernsthafte Analyse ist, was dramatisierendes Marketing. Walter Siebel gibt im einleitenden Beitrag einen Überblick über die verschiedenen Ausprägungen einer „Krise der Städte“ in den letzten 150 Jahren. Wurde die Stadt im Zuge der Urbanisierung im 19. Jahrhundert noch als Höhepunkt des Kulturverfalls betrachtet, erfüllten – nach den Brüchen von 1918, 1933 und 1945 – die erneut wachsenden Städte in Zeiten des wirtschaftlichen Wohlstands ihre klassischen Funktionen. Mit der Suburbanisierung, d.h. der Ausdehnung der Siedlungsflächen über die Stadtgrenzen hinweg, gingen Prozesse der sozialen Segregation und des kommunalpolitischen Bedeutungsverlustes einher. Die innere Struktur der Städte wurde vom Wandel der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft, von Globalisierung und demographischen Veränderungen betroffen. Walter Siebel diskutiert die heutigen Krisensymptome unter dem Stichwort der doppelten Spaltung der Städte.

Die „Bilder“ von Stadt und Land, wie es sie auf Postkarten oder als Idylle in den Köpfen der Menschen gegeben haben mag,

gibt es nicht mehr. Die alten Stadt-Land-Unterschiede stellen sich angesichts der Verstädterung heute ganz anders dar. Metropolen und Stadtregionen sind die eigentlichen Gewinner der räumlichen Entwicklung Deutschlands. Dieser Trend zur hohen Verstädterung ist im Übrigen weltweit zu beobachten: der Homo sapiens ist zum Homo urbanus geworden! Wendelin Strubelt zeichnet in seinem Beitrag den Prozess der räumlichen Entwicklung und den Wandel der Siedlungsstrukturen für die Bundesrepublik nach und berücksichtigt in seiner Analyse auch die frühere DDR. So zeichnet sich im Rückblick die Siedlungsentwicklung der alten Bundesrepublik, gemessen am relativ verlässlichen Indikator der Bevölkerungsentwicklung, durch eine große Dynamik aus. Der Beseitigung der Kriegsfolgen und dem Wiederaufbau folgte eine intensive Siedlungsentwicklung, die im Grunde eine zunehmende Verstädterung war. Die peripher gelegenen ländlichen Räume, die sich durch eine geringere Verdichtung auszeichnen, sind inzwischen „Resträume“, deren Existenz in erheblichem Maße von den Transferleistungen aus den Städten abhängt. Das gleichzeitige Wachsen und Schrumpfen städtischer wie ländlicher Räume verlangt neue Leitbilder in der Raumordnungspolitik.

Im Jahr 2006 ist das Steueraufkommen der Kommunen gewachsen. Die Einnahmen haben erstmals seit fünf Jahren die Ausgaben überstiegen. Die Gesamtrechnung, in welche die Daten aller Kommunen einfließen, verdeckt jedoch die Unterschiede zwischen strukturstarken Städten und strukturschwachen Kommunen. Ein Blick auf die Kassenkredite zeigt, dass die Kreditschuld der Städte und Gemeinden seit Jahren stetig ansteigt. Zudem können viele Kommunen ihre Tilgungsverpflichtungen nicht mehr aus den laufenden Einnahmen decken. Trotz Sparmaßnahmen, Personalabbau und einem drastischen Investitionsrückgang konnten die kommunalen Haushalte durch den Anstieg der gesetzlich festgeschriebenen Sozialausgaben nicht saniert werden. Dies führt in letzter Konsequenz oftmals zur Veräußerung gemeinde- oder stadtteigener Vermögenswerte. Klaus Jungfer konstatiert deshalb ein Strukturproblem, das sich durch Konjunkturaufschwung und höhere Steuereinnahmen nicht beheben lässt. Ansatzpunkte zur Lösung sind vielmehr eine Stärkung der Gemeinden im Grundgesetz, die Sicherung der Finanzautonomie und bessere Steuer- sowie Finanzverteilungsge-setze.

Der demographische Wandel hat die Einsicht befördert, dass die Wirtschaft

der Bundesrepublik Deutschland ohne Zuwanderung nicht auskommen wird. Aufgrund der Interdependenz von wirtschaftlichem Wohlstand, demographischen Veränderungen, Erwerbsquote, Migration und Integration kann die Bevölkerungsentwicklung ein Indikator für die Attraktivität und Prosperität von Städten, Gemeinden und Regionen sein. Richard Reschl und Walter Rogg analysieren diese wechselseitige Verflochtenheit am Beispiel der Region Stuttgart, die zu den wirtschaftsstärksten Regionen Europas zählt und – dem bundesweiten Trend folgend – ebenfalls von einer Schrumpfung der Bevölkerung betroffen ist. Angesichts dieser Entwicklung werden Prognosen vorgestellt, die in einer Variante von einer wirtschaftlichen Stagnation, in der anderen von einer weiterhin dynamischen Wirtschaftsentwicklung ausgehen. Unterstellt man das positive Szenario weiteren Wachstums, dann wird der Arbeitskräftebedarf die Zuwanderung von ausländischen Arbeitnehmern weiterhin fordern und fördern. In erster Linie kann die Region – wie im Übrigen die gesamte Volkswirtschaft – am stärksten von der Zuwanderung hoch qualifizierter Arbeitskräfte profitieren. Daraus ergeben sich jedoch Konsequenzen: Neben einer besseren Integration der Migranten muss die Region ihre Attraktivität für hoch qualifizierte Zuwanderer erhöhen, d. h. ihre urbanen Qualitäten bewahren und sich als weltoffener Standort präsentieren.

Der demographische Wandel hat unter Städten und Gemeinden einen sich verschärfenden Wettbewerb ausgelöst. Kommunen konkurrieren um Einwohner, um attraktive Arbeits- und Lebensbedingungen sowie um Standortqualitäten. Mit Blick auf die kommenden Jahre stellen sich mehrere Fragen: Welche Städte und Gemeinden sind vom demographischen Wandel besonders betroffen? Gibt es Unterschiede zwischen städtischen und ländlichen Räumen? Welche Veränderungen werden in den Kommunen spürbar sein? Welche konkreten Handlungsstrategien und -felder haben Priorität und sollten verfolgt werden? Hier setzt der von Carsten Große Starmann und Kerstin Schmidt erörterte „Wegweiser Demographischer Wandel 2020“ der Bertelsmann Stiftung an: Alle bundesdeutschen Städte und Gemeinden mit mehr als 5.000 Einwohnern wurden auf der Grundlage einer Bevölkerungsprognose bis zum Jahr 2020 sowie mit ökonomischen und soziodemographischen Indikatoren typisiert. Aus dieser Typisierung lassen sich wichtige kommunale Handlungsstrategien ableiten, um die Auswirkungen des demographischen Wandels positiv gestalten zu können.

Stadtentwicklung wurde lange Zeit mit Wachstum gleichgesetzt. Schrumpfung hingegen galt als ein negatives und unerwünschtes Szenario. Wenngleich die gegenwärtige Schrumpfung erst langsam akzeptiert wird, rückt das Paradigma vom Wandel der Stadt ohne Wachstum ins Zentrum von Stadtforschung und Stadtpolitik. Dies hat Folgen für die gebaute Stadt, die den Veränderungen angepasst werden muss. Diese Entwicklungsoption meint der Begriff Stadtbau. Stephanie Bock und Bettina Reimann erörtern, wie durch städtebauliche Anpassungsprozesse das Erscheinungsbild der Stadt positiv verändert und die Lebensqualität für die Einwohner verbessert werden kann. Bundespolitische Stadtbauprogramme zeigen, wie auf schrumpfende und perforierte Städte reagiert werden kann. Ausgewählte Beispiele belegen die mit dem Stadtbau verbundenen Chancen einer attraktiven Umgestaltung städtischer Um- und Lebenswelten, die ein Mehr an Wohn- und Lebensqualität mit sich bringen.

Soziale Segregation wird befördert, weil wichtige Integrationsmechanismen (Erwerbsarbeit, Wohlfahrtsstaat, Wohnungspolitik) zunehmend versagen. Stadtteile (mit besonderem Entwicklungsbedarf) sind davon bedroht, ins soziale Abseits zu rutschen. Eine unzureichende materielle Ausstattung, benachteiligte soziale Milieus und eine geringe politische Repräsentanz kennzeichnen diese Stadtteile. Hier setzt das Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“ mit dem Ziel an, der sich verschärfenden sozialen und räumlichen Spaltung entgegenzusteuern. Geeignete Handlungskonzepte entwickeln zusammen mit der Quartiersbevölkerung Projekte und Maßnahmen, die zum Abbau der benachteiligenden Effekte der Stadtteile beitragen und das Zusammenleben im Quartier befördern. Dass Verbesserungen sowohl bei den materiellen wie den nicht-materiellen Lebenslagen erreicht wurden, zeigt die dritte bundesweite Umfrage zum Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“. Die Ergebnisse der Umfrage zeigen aber auch – so eine der zentralen Aussagen von Ulla-Kristina Schuleri-Hartje –, dass neben den nach wie vor notwendigen investiven Maßnahmen und Projekten zur Verbesserung der physischen Lebensbedingungen verstärkt Maßnahmen vor allem in den zwei Schwerpunkten „Verbesserung der individuellen Lebenschancen“ und „Integration und Vernetzung“ gefördert und umgesetzt werden sollten.

Seit geraumer Zeit ist der Begriff bürgerschaftliches Engagement zu einem Lieblingskind der politischen Publizistik und der Politik avanciert. Bürgerschaftli-

ches Engagement meint das gesamte Spektrum ehrenamtlicher, freiwilliger und auf Selbsthilfe zielender Aktivitäten ebenso wie die vielfältigen Formen des politischen Engagements in Bürgerinitiativen und sozialen Bewegungen. Es sind eben nicht mehr nur die traditionellen Organisationen, die man als Vehikel für Partizipation benutzt, sondern soziale und gesellschaftliche Gruppierungen, in denen sich Bürgerinnen und Bürger aktiv engagieren. Politisch gefragt ist deshalb – so eine der Hauptthesen von Peter Guggemos – der Spagat zwischen der behutsamen Fortentwicklung und Öffnung des alten Ehrenamtes und der Konzeption und Förderung neuer, milieuübergreifend offener und inklusiver Projekte. Aus kommunalpolitischer Sicht geht es um Ermöglichen, um Zusammenführen von Ressourcen wie Zeit, Geld und Ideen, aber auch um Gehör, öffentliche Präsenz, positive Selbstwahrnehmung und Inklusion. Der Beitrag zeigt an konkreten Beispielen Motive, Voraussetzungen, förderliche Rahmenbedingungen und Auswirkungen bürgerschaftlichen Engagements im städtischen Raum auf.

Die Zahl der Megastädte ist in den letzten Jahrzehnten angewachsen. Schon heute lebt die Hälfte der Menschheit in Städten, davon eine Milliarde im Norden und zwei im Süden. Gegenwärtig erleben wir eine städtische Revolution, die eine ganze Reihe neuer Stadttypen, Bau- und Siedlungsformen hervorbringt: Mega- und Gigastädte, futuristische Global Cities, aber auch improvisierte Hüttenmetropolen und so genannte No-Tech-Städte, die eher riesigen Flüchtlingslagern gleichen. Diese Urbanisierungswelle erfasst nicht nur große und bevölkerungsreiche, sondern auch peripher gelegene und kleine Länder. Während die Zahl der im Norden gelegenen Städte stagniert, steigt die Verstädterungskurve im Süden steil an. Es hat den Anschein, dass sich die Stadtentwicklung in großen Teilen der Welt von Europa, das lange Zeit ein Vorbild der Stadtplanung und -entwicklung war, abgekoppelt hat. Eckart Ribbeck unternimmt in seinem Beitrag einen Streifzug durch Asien, Afrika und Lateinamerika und stellt die Frage, wie sich Stadtplanung, Bauen, Wohnen und das Zusammenleben in Städten angesichts dieser Umwälzungen verändert haben. Die globale Verstädterung in nachhaltige und zukunftsfähige Bahnen zu lenken, ist – so das Fazit des Beitrags – eine der größten Herausforderungen des 21. Jahrhunderts.

Befinden sich unsere Städte wirklich in der Krise? Oder erleben wir gegenwärtig eine Renaissance der Städte, eine Wiederbelebung des Urbanen? Jens S.

Dangschat analysiert den gegenwärtig zu beobachtenden Trend der Reurbanisierung. Ausgehend vom Prozess der Suburbanisierung, der unter Städten und Stadtregionen nicht nur „Modernisierungsverlierer“, sondern im Zuge wirtschaftlicher Umstrukturierungen „Modernisierungsgewinner“ entstehen ließ, werden diejenigen Ursachen untersucht, die gegenwärtig zu einer Revitalisierung der Innenstädte führen: Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt und das immense Anwachsen wissensbasierter Dienstleistungen, postmoderne Werthaltungen und Lebensstile gehen mit der Bereitschaft einher, wieder in die Innenstädte zu ziehen. Profitieren werden von diesem Prozess der Reurbanisierung wirtschaftlich attraktive Städte, die gleichzeitig offen sind für unterschiedliche Lebensstile, sich mit der lokalen bzw. regionalen Wirtschaft arrangieren und auf eine Stadtentwicklung setzen, die neue Muster städtischen Zusammenlebens ermöglicht und soziale Segregation wenn nicht vermeidet, so doch eindämmt.

Wird es angesichts einer alternden und schrumpfenden Bevölkerung überhaupt noch attraktive Städte geben? Der Zukunftswissenschaftler Horst W. Opaschowski analysiert die Chancen und Möglichkeiten zukünftiger Stadtentwicklung in sozialer, demographischer und wirtschaftlicher Hinsicht. Städte als Kristallisationspunkte urbanen Lebens werden sich verändern: Singles und Senioren, Baugemeinschaften und Mehrgenerationenhäuser, Tausch- und Helferbörsen in jedem Stadtteil sowie Nachbarschaftstreffs in jedem Kiez werden das Gesicht der Stadt der Zukunft prägen. Die Trennung von Arbeiten, Wohnen und Erholen wird tendenziell wieder aufgehoben. Pendler kehren in die Stadt und Tante-Emma-Läden in die Wohnquartiere zurück, weil sich das Einkaufsverhalten in der älter werdenden Stadtgesellschaft verändert und die Menschen mehr in Wohnnähe als auf der grünen Wiese einkaufen wollen.

Alle Autorinnen und Autoren wollen mit ihren Beiträgen detaillierte Informationen vermitteln, zur Versachlichung der Diskussion beitragen und Fakten bereitstellen, die für das Verständnis des komplexen Themas wichtig sind. Allen Autorinnen und Autoren sowie Herrn Prof. Dr. Richard Reschl, der mit fachlichem Rat wesentlich zum Entstehen dieses Heftes beigetragen hat, sei an dieser Stelle gedankt. Dank gebührt auch dem Schwabenverlag für die stets gute und effiziente Zusammenarbeit.

Siegfried Frech

STEHEN UNSERE STÄDTE AN EINEM WENDEPUNKT IHRER ENTWICKLUNG?

Städte in der Krise?

Walter Siebel

Städte sind immer in der Krise, zumindest wenn man den Reden von Stadtpolitikern glaubt, in denen die Worte Stadt und Krise regelmäßig als Geschwister auftreten. Aber auch Stadtforscher – der Autor nimmt sich da nicht aus¹ – sind zuweilen etwas voreilig bei der Diagnose einer Krise der Stadt. Und bei Politikern wie Stadtforschern ist nicht immer zu unterscheiden, was ernsthafte Analyse ist, was dramatisierendes Marketing. Im Folgenden wird ein Überblick über die verschiedenen Ausprägungen einer „Krise der Städte“ in den letzten 150 Jahren gegeben. Wurde die Stadt im Zuge der Urbanisierung im 19. Jahrhundert noch als Höhepunkt des Kulturverfalls betrachtet, erfüllten – nach den Brüchen von 1918, 1933 und 1945 – die erneut wachsenden Städte in Zeiten des wirtschaftlichen Wohlstands ihre klassischen Funktionen. Mit der Suburbanisierung, d. h. der Ausdehnung der Siedlungsflächen über die Stadtgrenzen hinweg, gingen Prozesse der sozialen Segregation und des kommunalpolitischen Bedeutungsverlustes einher. Die innere Struktur der Städte wurde – beginnend in den 1970er-Jahren – vom Wandel der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft, von Globalisierung und demographischen Veränderungen betroffen. Nicht zuletzt die Wiedervereinigung hat zu sozialen und regionalen Disparitäten, zu einem Ungleichgewicht zwischen Ost und West geführt. In dem Beitrag von Walter Siebel werden die heutigen Krisensymptome unter dem Stichwort der doppelten Spaltung der Städte ausführlich diskutiert. Den Schluss bilden Überlegungen, inwiefern die Städte sich heute in der Tat in einer Krise befinden.

Urbanisierung als gesellschaftlicher Umbruch

Das explosionsartige Wachstum der Bevölkerung und die industrielle Urbanisierung in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts brachen die räumlichen Strukturen der überschaubaren Bürger- und Residenzstädte ebenso auf wie die wirtschaftlichen, sozialen und politischen Verhältnisse. Binnen der Lebensspanne zweier Generationen wurde aus der sumpfigen Niederung des Ruhrgebiets, dessen Städte entlang des Hellwegs um 1800 nicht mehr als viertausend Einwohner gezählt hatten, die größte industrielle Agglomeration des Kontinents. Die provinzielle Garnisons- und Verwaltungsstadt

Berlin wurde zur Mehr-Millionenmetropole aufgebläht. Die Zusammenballung großer Bevölkerungsmassen ging einher mit einer Umwälzung der alltäglichen Lebensverhältnisse. Eine bis dahin überwiegend ländliche Bevölkerung wurde aus ihren gewohnten Lebensumständen gerissen, der Fabriksdisziplin unterworfen und unter miserablen hygienischen Umständen in den Berliner Mietskasernen zusammengepfercht. Die Großstadt stand für Seuchen, Massenelend und extreme Wohnungsnot, aber auch für Proletariat und Industriekapital als neue gesellschaftliche Kräfte, die die Positionen des städtischen Patriziats und der Aristokratie bedrohten. Kein Wunder, dass die Urbanisierung des 19. Jahrhunderts als gesellschaftlicher Umbruch erlebt wurde und das neue Phänomen der Großstadt als deren krisenhafte Zuspitzung. Den konservativen Kritikern der Moderne erschien die Großstadt als der Höhe- und Endpunkt einer Geschichte des Kulturverfalls: „Ein grauvolles Elend, eine Verwilderung aller Lebensgewohnheiten, (...) hausen in jeder dieser prachtvollen Massengestädte. Das ist in Bagdad und Babylon nicht anders gewesen wie in Tenochtitlan und heute in London und Berlin (...). Das Rad des Schicksals rollt dem Ende zu; die Geburt der Stadt zieht ihren Tod nach sich (...). Nun saugt die Riesenstadt das Land aus, unersättlich (...) bis sie inmitten einer kaum noch bevölkerten Wüste ermattet und stirbt. Wer einmal der ganzen sündhaften Schönheit dieses letzten Wunders aller Geschichte verfallen ist, der befreit sich nicht wieder.“² Dieser Vorstellung von der Großstadt als dem Kristallisationskern einer tiefgreifenden Krise der Gesellschaft sind fast alle stadtplanerischen Reformvorstellungen der Moderne verhaftet geblieben.

Brüche in der Wohnungs- und Stadtpolitik

Die Jahre 1918, 1933 und 1945 markieren andersartige aber ebenfalls tiefgreifende Umwälzungen, die sich nun auch als Brüche in der Wohnungs- und Stadtpolitik zeigen.³ Nach dem Ende des Ersten Weltkriegs gerieten die Städte in schwere wirtschaftliche Schwierigkeiten. Zudem hatte sich die Wohnungsnot in Deutschland noch einmal verschärft. Während des Krieges war kaum gebaut worden. Nach Kriegsende stieg die Nachfrage nach Wohnungen stark an durch die Kriegsheimkehrer, von denen viele als

Jungverheiratete Wohnungen benötigten, aber auch durch Flüchtlinge aus den besetzten deutschen Gebieten.⁴ Steigende Einkommen und Mietpreisstopp steigerten ebenfalls die Nachfrage nach Wohnungen. Dies zusammen mit Befürchtungen um die geistige und körperliche Gesundheit sowie um die Sittlichkeit der Bevölkerung war Anlass für systematische Interventionen in den Wohnungsmarkt, zunächst durch Zwangsbewirtschaftungsmaßnahmen wie Mietpreisstopp und Zwangseinweisungen, später dann durch den sozialen Wohnungsbau. Die vorwiegend zentralstaatlich definierten Interventionen in den Wohnungsmarkt, die Einschränkung der kommunalen Finanzautonomie und der Ausbau der staatlichen Sozialpolitik, der auch als Zentralisierung ursprünglich kommunaler

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

Aufgaben beschrieben werden kann, höhlt die kommunale Selbstverwaltung aus. Im Dritten Reich wurde diese Aushöhlung mit der „Deutschen Gemeindeordnung“ 1935 radikalisiert: Führerprinzip und die Zentralisierung kommunaler Zuständigkeiten in der Wirtschafts-, Wohnungs-, Planungs- und Finanzpolitik beseitigten das zentrale Merkmal der deutschen Städteordnung: die Stadt als das politische Subjekt ihrer eigenen Entwicklung, als Selbststeuerung einer lokalen Zivilgesellschaft.

Am Ende des Zweiten Weltkriegs waren die Städte in einem heute kaum mehr vorstellbaren Ausmaß zerstört. Aber die kommunale Selbstverwaltung wurde restituiert, und in den bald einsetzenden „goldenen Jahren des Kapitalismus“ konnte sich ihre Entwicklung in wieder geordneten Bahnen vollziehen. Insbesondere in den Fünfziger- und Sechzigerjahren des vorigen Jahrhunderts schien die Bundesrepublik auf dem Weg in eine ökonomisch prosperierende, sozial gerechte und kulturell integrierte Gesellschaft. Die Wachstumsraten waren hoch, es herrsch-

te Vollbeschäftigung und die sozialstaatlichen Sicherungen wurden ausgebaut. Die zwölf Millionen Flüchtlinge, die in die Bundesrepublik drängten, besaßen die deutsche Staatsbürgerschaft, verfügten über Qualifikationen, die auf den expandierenden städtischen Arbeitsmärkten nachgefragt waren, und sie folgten den gleichen normativen Orientierungen wie die Einheimischen, weshalb die Städte ihre klassische Aufgabe der Integration relativ problemlos erfüllen konnten. Die Städte wurden im Wesentlichen entlang der alten Linien wieder aufgebaut, und auch ihre Zukunft schien in den gewohnten Bahnen des Wachstums gesichert. Die Städte wuchsen, aber nicht mehr so explosionsartig wie in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts, und auch ihre Finanzsituation besserte sich. Immer noch in der Tradition der konservativen Stadtkritik⁵ aber auch in Erinnerung an die verheerenden Folgen der Bombardierungen in den dichten Strukturen der kompakten Städte zielten die städtischen Planungen auf die „gegliederte und aufgelockerte Stadt.“⁶

Suburbanisierung und soziale Segregation

Diese Ziele deckten sich mit einer bei steigendem Wohlstand steigenden Nachfrage nach mehr Wohnfläche, familien-gerechten Wohnformen, Wohneigentum und Wohnwünschen, die im Einfamilienhaus außerhalb der Städte ihre Erfüllung fanden. Die Folge war die Ausdehnung der Siedlungsflächen über die administrativen Grenzen der Städte hinaus in die stadtnahen, landwirtschaftlichen und Erholungs-Gebiete. Dieser Prozess der Suburbanisierung hat die Stadtentwicklung in allen westlichen Ländern das ganze zwanzigste Jahrhundert über dominiert – und wurde nun seinerseits zum Symptom einer Krise der Stadt.

Die geschlossene Gestalt der europäischen Stadt verschwand im Siedlungsbrei der großen Verdichtungsgebiete, die

Dieses Bild kann aus
urheberrechtlichen Gründen
nicht angezeigt werden

Im Zuge der Suburbanisierung verschwand die geschlossene Gestalt der europäischen Stadt im Siedlungsbrei der großen Verdichtungsgebiete.
picture alliance/dpa

stadtnahen Erholungsflächen wurden bebaut, die Zersiedlung und mit ihr der Flächenverbrauch und der Verkehr nahmen zu. Neben den städtebaulichen und ökologischen Folgen befürchteten viele Autoren weitgehende sozialpsychologische Krisen. Alexander Mitscherlich nannte Städte Prägestöcke, die Anpassung verlangen. Die modernen Stadtstrukturen trügen deshalb „Mitschuld“ daran, dass ein interesseloser Bürger, „stumpf, anspruchsvoll, ressentimentgeladen“⁷ eine städtische Umwelt entstehen lässt, die statt libidinöser Bindungen aggressive Enttäuschtheit auslöst. Und das Einfamilienhaus galt ihm als „ein Vorbote des Unheils“ und „Inbegriff städtischer Verantwortunglosigkeit“⁸.

Aus der Sicht der Kernstädte aber waren die ökonomischen und politischen Folgen der Suburbanisierung besonders bedrohlich. „Unsere Städte veröden vom Zentrum aus“ und „Rettet unsere Städte jetzt“ waren die Schlagworte. Der Topos der Großstadtkritik des 19. Jahrhunderts, wonach die große Stadt das Land ausaue, schien durch die Suburbanisierung umgekehrt zu werden: die Suburbanisierung ließ nun ihrerseits die Kernstadt ausbluten. In der Tat waren die Kernstädte die Verlierer. Sie verloren nicht nur Bevölkerung, sondern auch Arbeitsplätze. Die quantitativen Verluste erschienen dabei weniger gravierend als die qualitativen Verschiebungen, denn zusammen mit der Suburbanisierung vollzog sich eine soziale Segregation. Ins Umland wanderten überproportional häufig die jüngeren, qualifizierten, besser verdienenden und aktiveren Familienhaushalte sowie die dynamischeren, expandierenden Betriebe. Daraus resultierte eine negative Arbeitsteilung, bei der die problematischen Gruppen (Arme, Arbeitslose, Alte und Ausländer) sich in der Kernstadt konzentrierten, während sich im Umland eine homogene Mittelschicht ansiedelte: Suburbanisierung des Wohlstands und Urbanisierung der Armut.

Finanzielle und kommunalpolitische Folgen der Suburbanisierung

Für die Städte sind vor allem die finanziellen Konsequenzen der Suburbanisierung problematisch. Ihre finanzielle Situation hat sich im Zuge der Suburbanisierung laufend verschlechtert, denn überschreitet die Randwanderung die Stadtgrenze zum Umland, so verliert die Kernstadt einwohnergebundene Zuweisungen, Einkommens- bzw. Gewerbesteuer, während die Umlandgemeinden gewinnen. Die Schätzungen über die Höhe der Verluste schwanken, am höchsten sind sie bei den Stadtstaaten. Bremen beispielsweise rechnet mit einem jährlichen Steuerausfall von 3.300 Euro pro in das Um-

land abwanderndem Einwohner.⁹ Albrecht Göschel¹⁰ spricht im Hinblick auf normale Städte von Einnahmeverlusten in Höhe von 1.500 Euro jährlich pro Abwanderungsfall. Andererseits nutzen die Bewohner des Umlandes weiterhin die zentralörtlichen Infrastrukturen der Kernstadt, aber ohne dafür Steuern zu zahlen. Und die Konzentration von Sozialhilfempfängern in der Kernstadt lässt die Ausgaben für soziale Zwecke ansteigen. Ihr Anteil an den kommunalen Ausgaben insgesamt ist in den alten Bundesländern von 11,8 Prozent im Jahr 1980 auf 21,8 Prozent im Jahr 2004 gestiegen. Im gleichen Zeitraum ist der Anteil für Sachinvestitionen von 30,4 Prozent auf 13,0 Prozent gesunken.¹¹

Im Zuge der Suburbanisierung wurde die Dominanz der Kernstadt als ökonomisches, soziales, kulturelles und politisches Zentrum relativiert. Wenn die aktiven Wählerschichten im Umland wohnen, woher sollen dann die politischen Mehrheiten für Reformen etwa der Finanzverfassung zugunsten der Städte kommen? Gleichzeitig droht die soziale Basis kommunaler Politik zu erodieren. Solange die Stadt noch die Einheit des Alltags ihrer Bürger war, d.h. solange der Bürger in ein und derselben Stadt wohnte, arbeitete, einkaufte und die kulturellen Einrichtungen nutzte, solange existierte auch eine Stadtbürgerschaft, die in sich selber die Konflikte zwischen Wohnen, Arbeiten, Freizeit und Verkehr austragen musste. Heute aber organisieren mehr und mehr Bürger ihren Alltag über mehrere Gemeinden hinweg: Man wohnt in A, arbeitet in B, kauft ein in C und fährt durch D mit dem Auto hindurch. Folglich sehen sich die Gemeinden mehr und mehr Kundengruppen gegenüber, die kompromisslos die Befriedigung spezialisierter Ansprüche verlangen: Von A ungestörtes Wohnen, von B einen expandierenden und gut erreichbaren Arbeitsmarkt, von C Einkaufszentren mit vielen Parkplätzen und von D eine Schnellstraße. Damit kommt den Städten die politische Basis abhanden für die zentralen Aufgaben kommunaler Politik, nämlich Kompromisse zu formulieren zwischen den konfligierenden Anforderungen der verschiedenen städtischen Funktionen.

Spaltung zwischen wachsenden und schrumpfenden Städten

Bereits in den 1970er-Jahren zeichneten sich in einzelnen Regionen der westlichen Bundesrepublik Entwicklungen ab, die völlig neue, bis dahin unbekannte Probleme aufwarfen. Zuerst an den Standorten der so genannten alten Industrien im Ruhrgebiet, im Saarland und bei einigen nördlich gelegenen Regionen wurde sichtbar, dass „der kurze Traum immer-

währender Prosperität“¹² vorüber war. Verantwortlich dafür sind fünf Faktoren:

Globalisierung

Sie lässt die Rahmenbedingungen lokalen Handelns unkalkulierbar werden. Die Entwicklung auf den globalen Finanzmärkten bestimmt die Finanzierungsbedingungen der lokalen Akteure, und die Investitionsstrategien der Global Players bestimmen über Arbeitsmarktentwicklung und Gewerbesteueraufkommen der Kommunen. Global agierende Investoren drängen auch auf den deutschen Immobilienmarkt. Dadurch gehen sozial gebundene Wohnungsbestände verloren, und die Kommunen verlieren wichtige Partner ihrer Stadtentwicklungspolitik. Die Konkurrenz unter den Kommunen wird räumlich und inhaltlich erweitert: nicht mehr einzelne Städte, sondern Stadtregionen konkurrieren in einem europäischen und sogar globalen Rahmen um Kapital und Arbeitskräfte. Schließlich als das sichtbarste Zeichen der Globalisierung tragen die globalen Wanderungsbewegungen die Armut, aber auch die politischen Konflikte und die kulturellen Differenzen der Zweiten und Dritten Welt in die Städte der Ersten.

Sozioökonomischer Strukturwandel

Mit dem Wandel von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft verhärtet sich die Arbeitslosigkeit. Die Zahl der Langzeitarbeitslosen steigt seit den 1970er-Jahren kontinuierlich und relativ unberührt von den Auf- und Abschwüngen der Konjunktur. Niedrig- und gewerblich qualifizierte Männer finden in den expandierenden Branchen der Dienstleistungen nur schwer Beschäftigung, weil dort entweder höhere oder „weibliche“ Qualifikationen gefordert werden. Die hohen Hürden des Tarif- und Arbeitsrechts und die Bindung des Zugangs zu besseren Berufen an zertifizierte Qualifikationen, wie sie typisch sind für den deutschen Arbeitsmarkt, lassen die Hürden vor dem Eintritt in den Arbeitsmarkt noch höher werden. Es entsteht eine Spaltung zwischen jenen im Arbeitsmarkt und den dauerhaft in Arbeitslosigkeit Abgedrängten.

Die Arbeitslosigkeit ist nur eine Ursache für wachsende Unterschiede in der materiellen Situation von privaten Haushalten. Auch innerhalb des Arbeitsmarktes vertiefen sich die Ungleichheiten nach Qualifikation, Arbeitsplatzsicherheit und Einkommen. Dies hat mit der Flexibilisierung von Beschäftigungsverhältnissen zu tun, aber auch mit dem Übergang zur Dienstleistungsgesellschaft. Unter den Dienstleistungstätigkeiten wachsen einerseits die hoch qualifizierten Tätigkeiten in den unternehmensorientierten Dienstleistungen wie EDV, Werbung und Marketing,

Forschung und Entwicklung, Informations- und Kommunikationsdienste sowie in der Unterhaltungsindustrie, andererseits aber auch die Tätigkeiten, für die nur niedrige Qualifikationen verlangt werden und die deshalb auch sehr niedrig bezahlt werden (Bewachungs- und Reinigungsdienste, Transport, Hotel und Gastronomie, Gesundheits- und Soziale Dienste). Diese Polarisierung ist sogar funktional. Denn wenn die Arbeitskräfte, die in der Produktion materieller Güter nicht mehr benötigt werden, mit Dienstleistungstätigkeiten beschäftigt werden sollen, dann müssen die Erwerbsmöglichkeiten in den personen- bzw. haushaltsorientierten Dienstleistungen erheblich ausgeweitet werden, und dies ist nur auf der Grundlage einer sehr viel stärkeren Einkommensspreizung möglich.¹³ Die Dienstleistungsgesellschaft wird auf absehbare Zeit eine ungerechtere Gesellschaft sein, als es die Industriegesellschaft, zumindest in jenen goldenen Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg, gewesen ist.

Wiedervereinigung und Transformation

Die Wiedervereinigung und die Probleme der Transformation belasten nicht nur den Staatshaushalt der Bundesrepublik, sie haben auch im Vergleich zum Süd-Nord-Gefälle sehr viel schärfere soziale und räumliche Disparitäten zwischen West und Ost mit sich gebracht. In den neuen Bundesländern tritt zu der durch die Wiedervereinigung außerordentlich beschleunigten Deindustrialisierung noch die Problematik der Transformation. Der Umbau einer Zentralverwaltungswirtschaft in eine Marktwirtschaft, der Abbau des Unterdrückungsapparats der SED und die Demilitarisierung bedingten, dass auch im öffentlichen Dienst in großem Umfang Arbeitsplätze abgebaut wurden. Transformationsfolgen und beschleunigte Deindustrialisierung summieren sich in einigen Regionen der neuen Länder zur „Deökonomisierung.“¹⁴

Demographische Veränderungen

Die Zahl der deutschen Bevölkerung sinkt. Bei der – optimistischen – Annahme einer jährlichen Netto-Zuwanderung von 200.000 Menschen würde sich die Einwohnerzahl der Bundesrepublik im Jahre 2050 immer noch mindestens um die Einwohnerschaft von Niedersachsen verringern. Der Anteil der über 60-Jährigen steigt bis 2050 auf 37 Prozent, der der Hochbetagten über 80 auf 12 Prozent, gleichzeitig sinkt der Anteil der unter 20-Jährigen auf 16 Prozent.

Neue regionale Disparitäten

Alle diese Veränderungen verlaufen nicht räumlich neutral. Daraus ergibt sich erst

die eigentliche Dramatik für die Städte. Da die neuen Arbeitsplätze in den modernen Industrien und den Dienstleistungen andere Standorte bevorzugen als die der alten Industrien, entstehen neue räumliche Ungleichgewichte: Die altindustriellen Regionen, wie das Ruhrgebiet und die Werftstandorte, verlieren, Frankfurt, die Rheinschiene, der Süden der Republik gewinnen – die Ursache für das so genannte Süd-Nord-Gefälle. Betrachtet man das West-Ost-Gefälle und die Deökonomisierungstendenzen in den neuen Bundesländern, so zeigt sich ein noch sehr viel düsteres Bild: Deutliche Beschäftigungsgewinne gibt es hier nur in dem von Transferzahlungen getragenen Bereich der Gesundheitsdienste. Die Arbeitsplätze im öffentlichen Dienst, im Militär und insbesondere in der Industrie sind in einem enormen Ausmaß verschwunden, Ähnliches trifft seit dem Ende des künstlich angeheizten Baubooms in den neuen Bundesländern auch die Baubranche.¹⁵ Gleichzeitig wird der Flächentarif aufgeweicht und damit ein zentraler Mechanismus des großräumigen Ausgleichs der Einkommen geschwächt. Schließlich kumulieren die negativen Folgen gesundheits- und sozialpolitischer Reformen für die verfügbare Kaufkraft voraussichtlich in den strukturschwachen Regionen.

Ungleichgewichte zwischen Ost und West

Die räumlichen Ungleichgewichte der Arbeitsmärkte haben umfangreiche Wanderungsbewegungen zur Folge von Nord nach Süd und von Ost nach West. Die internationalen Wanderungen und die Abwanderung aus dem Osten konzentrieren sich auf die alten Bundesländer und hier auf die großen Städte im Süden, sodass die strukturschwachen Abwanderungsgebiete in Nord und Ost kaum von den Wanderungsbewegungen in die und innerhalb der Bundesrepublik profitieren. Zwischen den Regionen der Bundesrepublik polarisiert sich die Entwicklung. Während das Ruhrgebiet und Bremen sowie alle ostdeutsche Regionen schrumpfen, wächst die Bevölkerung in den übrigen Regionen Westdeutschlands. Dagegen haben die neuen Bundesländer bereits über eine Million ihrer Einwohner an den Westen verloren. Innerhalb der neuen Bundesländer zeichnet sich ebenfalls ein Süd-Nord-Gefälle ab zwischen den Stabilitätsinseln wie Leipzig, die weniger unter einer Abwanderung in den Westen leiden und leichte Wanderungsgewinne gegenüber anderen ostdeutschen Regionen verbuchen können, und altindustriellen Regionen wie Magdeburg, Dessau und Halle, bei denen die negative demographische Entwicklung und massive Abwanderung nach Westen zu über-

durchschnittlichen Bevölkerungsverlusten führen.¹⁶ Im negativsten Fall werden im Jahr 2050 in den neuen Bundesländern nur noch 8,6 Millionen Menschen leben. Mit Ausnahme einzelner Stabilitätsinseln ist in den neuen Ländern ein anhaltender Desurbanisierungsprozess zu erwarten.

Die Hoffnung, solche Entwicklungen könnten aus sich heraus auf niedrigerem Niveau zu neuer Stabilität führen, ruht auf sehr schwachen Füßen. Entvölkerte Regionen werden nicht von selber zu ökologischen Ausgleichsräumen oder zu Paradiesen des Tourismus. Eine Tourismusregion, aber auch der Erhalt einer Kulturlandschaft erfordern eine Mantelbevölkerung, die die notwendigen Leistungen für Service, Unterhalt der Infrastruktur und Pflege der Landschaft erbringt. Für diese Bevölkerung müssten wiederum gleichwertige Lebensverhältnisse garantiert sein, soll sie auf Dauer in der Region gehalten werden. Das aber würde pro Kopf weit überdurchschnittliche Kosten verursachen.

Die zentrale Problematik der sich abzeichnenden Entwicklungen zwischen Regionen liegt in ihren eingebauten Circulus-Vitiosus-Mechanismen. Soweit die skizzierten ökonomischen, sozialen, politischen und demographischen Trends in einem Raum zusammentreffen, können sie sich gegenseitig zu kaum steuerbaren Abwärtsbewegungen verstärken, an deren Ende bestimmte Räume und soziale Gruppen von der gesellschaftlichen Entwicklung abgekoppelt sind. Der sozialen Ausgrenzung entspräche die Auflösung des „territorialen Zusammenhalts“. Diese selbst verstärkenden Mechanismen hängen u. a. mit dem Charakter von Wanderungsbewegungen zusammen. Wanderungen sind fast immer sozial selektiv. In erster Linie sind es die Jüngeren und die besser Qualifizierten, die abwandern, aber auch die Frauen. Dadurch verschlechtern sich die Zukunftsaussichten noch stärker als es die bloße Verringerung der Zahl ihrer Einwohner erkennen lässt. Die Abwanderung der Frauen senkt die Zahl der potentiellen Mütter, weshalb eine Stabilisierung der Bevölkerungsentwicklung durch mehr Geburten in Zukunft immer unwahrscheinlicher wird, und die Abwanderung der Qualifizierten und Jungen macht die Region unattraktiv für Investitionen.

Weitgehend hilflose Raumordnungs- und Regionalpolitik

150 Jahre lang, seit Beginn der industriellen Urbanisierung, war Stadtentwicklung

Dieses Bild kann aus
urheberrechtlichen Gründen
nicht angezeigt werden

Die Hochhaussiedlung Kölnberg in Köln-Meschenich ist eine der ärmsten Gegenden der Stadt. Ausgrenzung aus dem Arbeitsmarkt sowie materielle Ungleichheit führen zu einer sozialräumlichen Polarisierung in den Städten und bewirken deren innere Spaltung.

picture alliance/dpa

identisch mit Wachstum: Wachstum der Bevölkerung, der Arbeitsplätze, der bebauten Fläche und des Steueraufkommens. Dieses einheitliche Modell städtischer Entwicklung ist zerbrochen. Es zeichnet sich eine Spaltung im Entwicklungstypus der Städte ab. Auf der einen Seite Städte, die wie München dem alten Wachstumspfad folgen, auf der anderen solche, deren Entwicklung von ganz anderen Faktoren geprägt ist: Rückgang der Bevölkerung und der Arbeitsplätze, brachliegende Flächen, ungenutzte Industriegebäude, leer stehende Wohnungen und sinkende Steuerkraft, Stadtentwicklung als Schrumpfung.

Gegenüber diesen Entwicklungen bleibt die Raumordnungs- und Regionalpolitik weitgehend hilflos. Sie hatte bisher darauf gesetzt, mit denselben Mitteln, mit denen das Wachstum gefördert wurde, auch das soziale Verfassungsziel sicherstellen zu können, in allen Räumen der Bundesrepublik gleichwertige Lebensverhältnisse herzustellen. Diese Simultaneität von Wachstumsförderung und Abbau regionaler Disparitäten durch Mobilisierung ungenutzter Produktionsfaktoren ist

zerbrochen, seit Wachstum vorwiegend als intensives Wachstum und als ökonomischer Strukturwandel sich vollzieht.

Mit dem ökonomischen Strukturwandel von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft haben sich die Disparitäten auf die Ebene der urbanisierten Regionen verlagert. Damit zeigt sich eine gänzlich neue Problematik, in der die Widersprüche zwischen Ausgleichs- und Wachstumszielen hervortreten. Bis in die 1970er-Jahre musste den strukturschwachen ländlichen Regionen im Prinzip nur geholfen werden, auf dem Weg in die industrielle Urbanisierung schneller voranzukommen. Altindustrielle Regionen sind aber nicht auf dem allgemeinen Wachstumspfad industrieller Urbanisierung zurückgeblieben. Im Gegenteil, es handelt sich um hoch urbanisierte und hoch industrialisierte Regionen, aber sie sind dabei in eine Sackgasse geraten. Also geht es hier nicht darum, einen bereits eingeschlagenen Weg zu erleichtern, sondern es geht um Umkehr, nicht um Stärkung einer bestehenden Struktur, sondern um deren grundlegende Veränderung. Bloße Umverteilung reicht nicht mehr und ist zu-

dem sehr viel schwerer, weil die finanziellen Spielräume einer umverteilenden Politik sich verengen und weil die neuen Investoren andere, weniger vernutzte Standorte bevorzugen als die altindustriellen Agglomerationen. Angesichts der neuen Disparitäten auf der Ebene hoch urbanisierter Regionen und der folgenreichen selektiven Abwanderung aus den neuen Bundesländern versagt die klassische Simultanpolitik, die Konflikte zwischen Ausgleichszielen und Wachstumszielen brechen offen auf.

Innere Spaltung der Städte und Verlust der Integrationsfunktion

Mit der europäischen Stadt war von Anfang an die Hoffnung verknüpft, aus den politischen, materiellen und sozialen Bedrückungen ländlich-feudalistischer Verhältnisse befreit zu sein. Nach dem Zweiten Weltkrieg schien diese Hoffnung sich für alle zu erfüllen. Im Zusammenwirken von ökonomischem Wachstum und sozialstaatlicher Regulierung haben sich die Städte als Integrationsmaschinen erwie-

sen: Die Klassenspaltung des 19. Jahrhunderts ist überwunden, die Lebens- und Wohnbedingungen für alle Städter haben sich im Laufe dieses Jahrhunderts erstaunlich verbessert. Aus dem städtischen Proletariat sind Stadtbürger geworden, die Flüchtlinge und Vertriebenen aus der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg sind integriert. Im Vergleich zur Stadt des 19. Jahrhunderts – und im Vergleich zur Stadtentwicklung in den USA – haben sich unter den sozialstaatlichen Bedingungen in der Bundesrepublik relativ homogene Stadtgesellschaften entwickeln können. Dies scheint sich an der Schwelle zum 21. Jahrhundert zu ändern. Die soziale Formation der europäischen Stadt steht auf dem Spiel. Es droht eine Rückkehr des 19. Jahrhunderts – zwar in anderer Form und aus anderen Gründen, aber es gibt doch starke Tendenzen zu einer neuen sozialräumlichen Fragmentierung der Städte. Und dabei könnte die Stadt selber zu einer Ursache sozialer Ausgrenzung werden.

Auch die innere Struktur der Städte wird vom Wandel der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft, von der Globalisierung und von den demographischen Veränderungen betroffen. Es zeichnet sich eine innere Spaltung der Städte entlang ökonomischer und kultureller Grenzlinien ab, die durch die Stadtpolitik eher befördert als bekämpft wird. Die Gründe sind vielfältig:

■ **Wachsende materielle Ungleichheit:** In den 20 Jahren zwischen 1975 und 1995 gab es in Westdeutschland ein enormes Reichtumswachstum, aber parallel zum Anstieg dieses Reichtums hat die Zahl der Personen, die von Sozialtransfers abhängig sind, dramatisch zugenommen. Gleichzeitig polarisiert sich die Qualifikations- und die Einkommensstruktur. Diese Entwicklungen haben strukturelle Ursachen und sie treffen die großen Städte besonders.

■ **Zunehmende kulturelle Differenzen:** Ohne Zuwanderung würde die Bundesrepublik bis zum Jahr 2050 25 Millionen Einwohner weniger haben. Das würde die Entvölkerung ganzer Landstriche bedeuten. Deutschland steht also vor der Wahl, entweder einen kaum vorstellbaren Schrumpfungsprozess bewältigen zu müssen oder aber eine gezielte Einwanderungspolitik zu betreiben. Die daraus folgenden Integrationsprobleme werden vor allem die großen Städte treffen, denn Zuwanderung ist immer schon auf die großen Städte gerichtet gewesen. In Städten wie Stuttgart, Frankfurt und München stellen Migranten und Nachkommen von Migranten bereits heute bis zu 40 Prozent der Stadtbevölkerung, und ihr Anteil wird, selbst wenn es keinerlei Zuwanderung mehr geben

sollte, weiter zunehmen, denn die Bevölkerung mit Migrationshintergrund ist jünger als die einheimische Bevölkerung und sie bekommt auch (noch) mehr Kinder. Die Stadtbevölkerung wird in Zukunft sehr viel stärker multiethnisch und multikulturell sein als sie es bereits heute ist.

Kulturelle Differenz wird nicht nur durch Migration in eine ansonsten homogene Gesellschaft gleichsam importiert. Moderne Gesellschaften produzieren aus sich heraus Heterogenität. Auch das zeigt sich besonders in den großen Städten. In der postindustriellen Stadt bilden sich differenzierte Milieus, die auf unterschiedlichen Lebensstilen beruhen. Konnte man vordem noch aus der Klassen- bzw. der Schichtzugehörigkeit auf bestimmte Lebensformen schließen, so ist das heute kaum mehr möglich. Gleicher Beruf und gleiches Einkommen haben nicht mehr quasi-automatisch eine ähnliche Lebensführung, ähnliche Konsumstile und ähnliche Einstellungen zu Politik und Gesellschaft zur Folge – und schon gar nicht mehr ähnliche Vorstellungen davon, wie und wo man gerne wohnen möchte. Die Stadtpolitik verschärft teilweise diese Entwicklungen. Die Wirtschaftspolitik aber auch die Regionalpolitik setzen zunehmend auf eine Stärkung der Starken. Ähnliches geschieht auf der Ebene der Stadtpolitik. In einer intensivierten und global erweiterten Konkurrenz konzentrieren die Kommunen ihre Anstrengungen auf ihre national und international konkurrenzfähigen Strukturen, was zu Lasten anderer, insbesondere sozialer Bereiche der Stadtpolitik geht. Hinzu kommt ein teils durch die Haushaltslage erzwungener, teils durch eine neoliberale Ideologie populär gemachter, teils durch die Entspannung auf einzelnen Wohnungsmärkten scheinbar gerechtfertigter Rückzug aus dem sozialen Wohnungsbau. Die Verringerung von „marktfernen Beständen“, die nach Kriterien des Bedarfs – und eben nicht nach sozial-ökonomischem Status – zugeteilt werden, verläuft ebenfalls räumlich nicht neutral. Privatisiert werden vorrangig die besseren Wohnungen in den attraktiveren Bauformen an den guten Standorten. Die verbleibenden Wohnungen mit Belegungsrechten konzentrieren sich folglich an den ungünstigsten Standorten und in den unattraktivsten Beständen.

Quartiere der Ausgrenzung

Ausgrenzung aus dem Arbeitsmarkt, wachsende materielle Ungleichheit, zunehmende kulturelle Heterogenität, eine auf Wachstumsförderung orientierte Stadtpolitik und die Deregulierung der Wohnungsversorgung – diese Tendenzen zusammen formen ein Szenario, in

dem scharfe sozialräumliche Polarisierungen in den Städten (wieder) wahrscheinlich sind. In den großen Städten konzentrieren sich die sozialen Probleme in baulich heruntergekommenen und unterversorgten Quartieren. Dadurch gewinnt die Segregation eine neue Qualität. Die Überlagerung von sozialer und räumlicher Ausgrenzung droht, Quartiere der Ausgrenzung entstehen zu lassen. Es sind zwei Prozesse, die für die Herausbildung von solchen Quartieren ursächlich sind:

■ **Fahrstuhleffekte:** Die Arbeiterquartiere aus dem 19. und der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts waren auch nach dem Zweiten Weltkrieg noch die typischen Wohngebiete der Arbeiterschaft. Die Krise der Industriearbeitsmärkte, die vor allem eine Krise der städtischen Arbeitsmärkte ist, hatte hier ihre stärksten Auswirkungen. Die Arbeitslosenquoten in diesen Quartieren kletterten in den 1980er- und 1990er-Jahren auf Werte zwischen 20 und 40 Prozent. Die ehemaligen Arbeiterwohngebiete führen in der sozialen Hierarchie der Stadtteile gleichsam im Fahrstuhl nach unten.

■ **Selektive Mobilität:** Wer kann, zieht aus diesen Quartieren fort. Mobilitätsfähig aber sind solche Haushalte, die über Marktmacht verfügen, also über höhere Einkommen und über Informationen, d.h. die besser qualifiziert, besser integriert sind und auf dem Wohnungsmarkt nicht diskriminiert werden, also die Haushalte der deutschen Mittel- und Oberschicht, aber auch Haushalte integrationserfolgreicher Migranten.

Auch dabei können sich wie bei der Abwanderung aus strukturschwachen Regionen selbstverstärkende Effekte ergeben. Wenn aus einem Stadtteil die besser gestellten Haushalte fortziehen, verringert sich die Kaufkraft im Gebiet, private und teilweise auch öffentliche Anbieter von Gütern und Dienstleistungen dünnen darauf hin ihr Angebot aus oder schließen es ganz. Das Image des Gebiets wird schlechter, die Banken werden zurückhaltend bei der Vergabe von Krediten, Hauseigentümer unterlassen Instandhaltungs- und Modernisierungsinvestitionen, das Gebiet verkommt auch äußerlich. All das veranlasst weitere Haushalte, die sich Mobilität leisten können, fort zu ziehen, der Anteil der Kinder aus „bildungsfernen Schichten“ in den Schulen steigt, was bildungsorientierte Eltern abschreckt. In einigen Vierteln mit hohen Anteilen an Zuwanderern stellen deren Kinder in Extremfällen in den Anfängerklassen bereits 80

bis 90 Prozent der Schüler. Am Ende wohnen nur noch jene, die keine Alternative auf dem Wohnungsmarkt haben, in einem stigmatisierten Gebiet. Ein sozialer Brennpunkt ist entstanden.

Solche Teufelskreise drehen sich unter Bedingungen entspannter Wohnungsmärkte außerordentlich schnell, da der Markt den zahlungskräftigen Umzugswilligen die gewünschte Wohnung auch in der gewünschten Nachbarschaft bietet, und sie sind kaum steuerbar, weil sie im Unterschied zu durch Belegungspolitiken und Wohnungsknappheit erzwingender Segregation auf den freiwilligen Entscheidungen von Haushalten beruhen.

Die Prozesse der sozialen Entmischung führen zu sozialräumlichen Situationen, die selbst sozial strukturierende Effekte haben; arme Quartiere können ihre Bewohner ärmer machen.¹⁷ Armut kann, wenn sie räumlich konzentriert wird, durch Milieubildung zu sozialer Ausgrenzung führen.¹⁸ Ausgrenzung ist ein mehrdimensionaler Prozess, bei dem räumliche, materielle, institutionelle, soziale und kulturelle Marginalisierungen kumulative Effekte erzeugen. Wenn die Arbeitslosigkeit unentrinnbar wird, der Zugang zu sozialstaatlichen Leistungen schwierig ist, wenn die soziale Isolation durch den Zusammenbruch sozialer Netze und Kommunikationsbeziehungen zunimmt, wenn aufgrund von materieller Not und sozialer Isolation der Zugang zu kulturellen Gütern verwehrt ist, und wenn die davon belasteten Menschen in städtischen Räumen konzentriert sind, deren Randlage und Verwahrlosung ihnen und anderen tagtäglich ihre Randständigkeit signalisieren, dann droht Ausgrenzung. Diese kann schließlich besiegelt werden durch das subjektive Gefühl, ausgegrenzt zu sein, mit der Folge, dass auf das soziale Zusammenleben keine Rücksicht mehr genommen wird. Es entstehen konfliktbelastete Nachbarschaften. Ein solcher sozialer Raum kann selber zu einer Ursache von Ausgrenzung werden.¹⁹

Die Mechanismen auf den Wohnungsmärkten filtern nun die Zuwanderer gerade in diese Quartiere. Die Zuwanderer geraten in die Nachbarschaft der deutschen Verlierer des ökonomischen Strukturwandels. Arbeitslose und Menschen, die einen sozialen Abstieg fürchten müssen, sind aber am wenigsten in der Lage, mit Neugier und urbaner Toleranz auf Fremde zuzugehen. Im Gegenteil, sie brauchen Sündenböcke, und Zugewanderte eignen sich besonders für diese Rolle. So ist es kein Wunder, wenn solche Stadtteile zu Orten des Konflikts werden statt zu urbanen Orten einer produktiven Auseinandersetzung mit Fremdheit. Städte als Orte der Ausgrenzung und der aggressiven Abgrenzung verschiedener Gruppen der Stadtbevölkerung gegeneinander wären aber die härteste Vernei-

nung der Rolle der europäischen Stadt als eines Ortes der Integration.

Tendenzen zur Spaltung der Stadtstruktur

Die sozialräumliche Struktur der Städte wandelt sich in Richtung auf eine Spaltung der Städte. Im Zusammenhang mit der Global-City-Hypothese ist sogar von einer „Polarisierung“ die Rede. Gemeint ist damit die Konzentration immer größerer Teile der Bevölkerung entweder am oberen oder am unteren Pol der sozialen Skala, während die Mittelschicht relativ oder sogar absolut an Gewicht verliert. Diese soziale Polarisierung werde – so die Global-City-These – auch eine sozialräumliche Polarisierung der Stadtstruktur zur Folge haben. Die These der Polarisierung der Sozialstruktur gilt nicht nur für Global Cities sondern für Dienstleistungsstädte allgemein.²⁰ Die Beschäftigungsstruktur moderner Dienstleistungsstädte polarisiert sich in ein Segment niedrig qualifizierter, schlecht bezahlter, teilweise auch informell organisierter Personen- und haushaltsbezogener Dienstleistungen einerseits und andererseits in ein Segment hoch qualifizierter und hoch verdienender Arbeitskräfte in den produktionsorientierten Dienstleistungen. Nicht nur die Armen, die Arbeitslosen und die Migranten konzentrieren sich in den großen Städten – die Kernstädte werden auch wieder zu den bevorzugten Arbeits- und Wohnorten einkommensstarker Haushalte. Hochqualifizierte und gut verdienende Berufstätige drängen in die Städte aufgrund einer gewandelten Lebensweise, die sie angewiesen macht auf das innerstädtische Angebot haushaltsbezogener Dienstleistungen.²¹ Dadurch ergibt sich ein Nebeneinander armer und wohlhabender Quartiere innerhalb der Städte, das im Übrigen auch seine funktionalen Seiten hat, da es die Nachfrager nach haushaltsbezogenen Dienstleistungen

und deren Anbieter etwa aus dem Kreis der Migrantinnen in räumliche Nähe zueinander bringt.²²

Empirisch lässt sich die Polarisierung der Sozialstruktur auch für europäische Städte nachweisen, aber bislang haben die Dämme einer langen Tradition sozialer Stadtpolitik es verhindern können, dass diese soziale Polarisierung sich in räumliche Polarisierungen übersetzen konnte, wie sie in US-amerikanischen Global Cities beobachtbar ist.²³ Auch in deutschen Städten zeigt sich eine Tendenz der Spaltung der Stadtstruktur, aber sie hat noch nicht den Charakter der Polarisierung, d.h. der Konzentration der Stadtbevölkerung in entweder Inseln des Wohlstands oder Gebieten der Ausgrenzung. Hier dominiert immer noch eine breite Mittelschicht die Städte, und es gibt immer noch ein allerdings schrumpfendes Segment marktferner Wohnungsversorgung, deren Einwohnerschaft durch sozialstaatliche Sicherungen vor Lebensumständen bewahrt ist, wie sie in den Slums US-amerikanischer Metropolen herrschen. Aber es ist fraglich, wie lange diese Dämme noch halten werden angesichts einer dominanten neoliberalen Kritik an sozialpolitisch motivierten Interventionen und angesichts der Globalisierungstendenzen auch auf den deutschen Wohnungsmärkten und der sinkenden Handlungsspielräume der Stadtpolitik.

Krise der Städte?

Die deutschen Städte stehen an einem Wendepunkt ihrer Entwicklung. Diese Krise ist zwar von gänzlich anderer Art als die Krise der industriellen Urbanisierung. Damals handelte es sich um eine Umwälzung der alltäglichen Lebensverhältnisse unter Bedingungen massenhafter Armut und zweier zerstörerischer Kriege. Die heutigen Krisentendenzen entfalten sich unter den Bedingungen einer historisch einmalig langen Periode des Friedens und des Wohlstands. Aber wenn man unter Krise erstens den Bruch bis dahin dominanter Trends versteht, zweitens den Verlust von für die Stabilität eines Systems relevanten Funktionen und drittens das Versagen der politischen Steuerung angesichts dieser Situation, dann ist in der Tat auch heute von einer Krise der Stadt zu sprechen. Diese Krise hat zwei Gesichter:

■ Der Bruch des bislang einheitlichen Modells von Stadtentwicklung als Wachstumsprozess in Richtung auf größere Ungleichheit zwischen den Städten bis hin zu einer Polarisierung gegensätzlicher Entwicklungstypen: Einerseits Schrumpfen bis hin zur Gefährdung des Verfassungsziels der Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Teilgebieten der Bundes-

Prof. em. Dr. Walter Siebel lehrte Soziologie mit dem Schwerpunkt Stadtforschung an der Carl von Ossietzky-Universität Oldenburg.

UNSER AUTOR

republik. Tendenzen, die sich schon heute ausgeprägt insbesondere in den neuen Bundesländern und dem Ruhrgebiet zeigen. Und andererseits in einigen süddeutschen Ballungsgebieten und entlang der Rheinschiene Stadtentwicklung in den gewohnten Bahnen des Wachstums.

Die Krise der Städte betrifft auch ihre innere Struktur: es droht eine innere soziale Spaltung der Städte und damit der Verlust der Integrationsfunktion der Städte.

Schließlich sind in beide Entwicklungen, sowohl der auf der Ebene der Städte wie der innerhalb der Städte, Circulus-Vitiosus-Effekte eingebaut, angesichts derer die herkömmlichen Stadtpolitiken versagen.

Mit dem Bruch der Rahmenbedingungen der Stadtentwicklung ist ein Entwicklungsmodell unwiederbringlich verloren gegangen, das auf ökonomischem Wachstum, Zunahme der Bevölkerung, staatlicher Steuerung und Finanzierung beruhte, dem ein einheitlicher Fortschrittsbegriff zu Grunde lag, und in dem der formelle Arbeitsmarkt eine Integration zumindest der Männer garantiert hatte. Biographien und Lebensformen folgten dem Modell eines „modernen Lebensstils“, gekennzeichnet durch Kleinfamilie und hohes Konsumniveau und der Stadt als einer Dienstleistungsmaschine, die den Bewohnern möglichst viele Aufgaben abnimmt. Diese Zeiten sind bereits heute für viele Städte vorbei.

Die Spaltung des bislang einheitlichen Modells städtischer Entwicklung in zwei konträre Typen: Stadtentwicklung als Wachstum und Stadtentwicklung als Schrumpfen, die innere Spaltung der Städte in Inseln der Wohlhabenden und

Enklaven der Ausgrenzung, und schließlich der Verlust der Steuerungsfähigkeit – angesichts dieser Tendenzen ist es berechtigt, von einer Krise der Städte zu sprechen. Ob die Tradition der europäischen Stadt als einer sozialstaatlich regulierten Institution gesellschaftlicher Integration sich dagegen behaupten wird, ist eine offene, aber auch eine politische Frage.

ANMERKUNGEN

- 1 Ich selbst habe innerhalb der letzten 25 Jahre allein siebenmal unter Titeln, die die Worte Stadt und Krise enthielten, publiziert. Im Folgenden wird auf einige Argumente aus diesen Arbeiten zurückgegriffen.
- 2 Spengler, Oswald (1922): Der Untergang des Abendlandes. Zweiter Band: Weltgeschichtliche Perspektiven. München, S. 120.
- 3 Saldern, Adelheid von (1975): Einleitung. In: Kähler, Gert (Hrsg.) (1975): Geschichte des Wohnens. Band IV. Stuttgart, S. 13–27.
- 4 Rodenstein, Marianne/Böhm-Ott, Stefan (1975): Gesunde Wohnungen für gesunde Deutsche. In: Kähler, Gert (Hrsg.) (1975): Geschichte des Wohnens. Band IV. Stuttgart, S. 455–555.
- 5 Berndt, Heide (1968): Das Gesellschaftsbild bei Stadtplanern. Stuttgart/Bern 1968.
- 6 Göderitz, Johannes/Rainer, Roland/Hoffmann, Hubert (1957): Die gegliederte und aufgelockerte Stadt. Tübingen: Archiv für Städtebau und Landesplanung, Band 4.
- 7 Mitscherlich, Alexander (1965): Die Unwirtlichkeit unserer Städte. Anstiftung zum Unfrieden. Frankfurt am Main, S. 96.
- 8 A. a. O., S. 36.
- 9 Schöner, Matthias (2003): 20 Jahre Suburbanisierung der Bevölkerung. In: Raumforschung und Raumordnung, 6/2003, S. 457–471.
- 10 Göschel, Albrecht (2007): Schrumpfung, demographischer Wandel und Kulturpolitik. In: Kulturpolitische Mitteilungen, Nr. 117, 12/2007, S. 35.
- 11 Deutscher Städtetag (Hrsg.) (2005): Gemeindefinanzbericht 2004. Köln, S. 83.
- 12 Lutz, Burkart (1984): Der kurze Traum immerwährender Prosperität. Frankfurt am Main/New York.

- 13 Häußermann, Hartmut/Siebel, Walter (1994): Dienstleistungsgesellschaften. Frankfurt am Main.
- 14 Hannemann, Christine (2004): Die Transformation der sozialistischen zur schrumpfenden Stadt. In: Siebel, Walter (Hrsg.) (2004): Die europäische Stadt. Frankfurt am Main, S. 197–207.
- 15 Hannemann, Christine/Läpple, Dieter (2004): Zwischen Reurbanisierung, Suburbanisierung und Schrumpfung. In: Kommune, 5/2004, S. V–X.
- 16 Herfert, Günter (2002): Disurbanisierung und Reurbanisierung. Raumentwicklung in der ostdeutschen Schrumpflandschaft. In: Raumforschung und Raumordnung, 5–6/2002, S. 334–344.
- 17 Farwick, Andreas (2001): Segregierte Armut in der Stadt. Opladen; Friedrich, Jürgen/Blasius, Jörg (2000): Leben in benachteiligten Wohngebieten. Opladen.
- 18 Kronauer, Martin (2002): Exklusion. Die Gefährdung des Sozialen im hoch entwickelten Kapitalismus. Frankfurt am Main/New York; Häußermann, Hartmut/Kronauer, Martin/Siebel, Walter (2004): An den Rändern der Städte. Frankfurt am Main.
- 19 Häußermann, Hartmut (2003): Armut in der Großstadt. Die Stadtstruktur verstärkt soziale Ungleichheit. In: Informationen zur Raumentwicklung, 3–4/2003, S. 147–159.
- 20 Koll-Schretzenmayr, Martina/Ritterhoff, Frank/Siebel, Walter (2005): Wie global ist die Weltstadthypothese? Soziale und räumliche Polarisierung in der europäischen Stadt. Das Beispiel Zürich. In: Dokumentation/Information zur Schweiz. Planung (DISP) 163, 4/2005, S. 50–73.
- 21 Siebel, Walter (2004): Einleitung. In: Siebel, Walter (Hrsg.) (2004): Die europäische Stadt. Frankfurt am Main, S. 11–50.
- 22 Sassen, Saskia (2004): Die Verflechtungen unterhalb der Oberfläche der fragmentierten Stadt. In: Siebel, Walter (Hrsg.) (2004): Die europäische Stadt. Frankfurt am Main, S. 373–384.
- 23 Koll-Schretzenmayr, Martina/Ritterhoff, Frank/Siebel, Walter (2005): Wie global ist die Weltstadthypothese? Soziale und räumliche Polarisierung in der europäischen Stadt. Das Beispiel Zürich. In: Dokumentation/Information zur Schweiz. Planung (DISP) 163, 4/2005, S. 50–73.

Die Zeitschrift „Der Bürger im Staat“ wird herausgegeben von der LANDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG Baden-Württemberg.

Direktor der Landeszentrale: Lothar Frick

Redaktion: Siegfried Frech, Staffenbergstraße 38, 70184 Stuttgart, Telefax (07 11) 16 40 99-77.

Herstellung: Schwabenverlag Media der Schwabenverlag AG, Senefelderstraße 12, 73760 Ostfildern (Ruit),

Telefon (07 11) 44 06-0, Telefax (07 11) 44 23 49

Vertrieb: Verlagsgesellschaft W. E. Weinmann mbH, Postfach 12 07, 70773 Filderstadt,

Telefon (07 11) 7 00 15 30, Telefax (07 11) 70 01 53 10.

Preis der Einzelnummer: EUR 3,33, Jahresabonnement EUR 12,80 Abbuchung.

Die namentlich gezeichneten Artikel stellen nicht unbedingt die Meinung der Redaktion dar. Für unaufgefordert eingesandte Manuskripte übernimmt die Redaktion keine Haftung.

Nachdruck oder Vervielfältigung auf Papier und elektronischen Datenträgern sowie Einspeisung in Datennetze nur mit Genehmigung der Redaktion.

Stadt und (Um)Land – die Siedlungsstruktur der Bundesrepublik Deutschland

Wendelin Strubelt

Die „Bilder“ von Stadt und Land, wie es sie auf Postkarten oder als Idylle in den Köpfen der Menschen gegeben haben mag, gibt es nicht mehr. Die alten Stadt-Land-Unterschiede stellen sich angesichts der Verstädterung und städtisch geprägter Lebensweisen in der Gegenwart ganz anders dar. Metropolen und Stadtregionen sind die eigentlichen Gewinner der räumlichen Entwicklung der Bundesrepublik. Dieser Trend zur hohen Verstädterung ist im Übrigen weltweit zu beobachten: der Homo sapiens ist zum Homo urbanus geworden! Wendelin Strubelt zeichnet in seinem Beitrag den Prozess der räumlichen Entwicklung und den Wandel der Siedlungsstrukturen für die Bundesrepublik nach und berücksichtigt in seiner Analyse auch die frühere DDR. So zeichnet sich im Rückblick die Siedlungsentwicklung der alten Bundesrepublik, gemessen am relativ verlässlichen Indikator der Bevölkerungsentwicklung, durch eine große Dynamik aus. Der Beseitigung der Kriegsfolgen und dem Wiederaufbau folgte eine intensive Siedlungsentwicklung, die im Grunde eine zunehmende Verstädterung war. So stellen sich inzwischen die peripher gelegenen ländlichen Räume, die durch eine geringere Verdichtung gekennzeichnet sind, zunehmend als „Resträume“ dar, deren Existenz in erheblichem Maße von den Transferleistungen aus den Städten abhängt. Das parallele Wachsen und Schrumpfen städtischer wie auch ländlicher Räume verlangt, um die „Partnerschaft“ zwischen Stadt und Land aufrecht zu erhalten, neue Leitbilder und gleichfalls neue Orientierungen in der Raumordnungspolitik. **I**

Räume werden unterschiedlich genutzt

Wer mit einem Flugzeug über das Land bzw. über Länder fliegt, wird auch bei einem nur oberflächlichen Hinausschauen schnell Unterschiede erkennen können. Bei Tage werden ihm oder ihr die Unterschiede in der Größe der landwirtschaftlichen Flächen, etwa zwischen West- und Ostdeutschland auffallen. Bei Nacht werden anhand der Lichter deutlich die Unterschiede zwischen dichter und dünner besiedelten Gebieten zu sehen sein. Unterschiede, die es auch in Deutschland gibt, aber weit größere sind zu erkennen,

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

Bei Nacht und aus der Ferne sind die Unterschiede zwischen besiedelten und dünner besiedelten Gebieten anhand der Lichter deutlich zu sehen.

picture alliance/dpa

wenn wir die hell erleuchteten verstärkten Gebiete (Ballungs- oder Agglomerationsräume) der nördlichen Halbkugel im Kontrast zu denen der südlichen Halbkugel betrachten, etwa zu den weiten, eher dunklen Gebieten Afrikas.

Die Nutzung des Raumes ist also ansatzweise an der Oberfläche zu erkennen und gibt Aufschlüsse darüber, wie Menschen in den verschiedenen Gebieten der Erde ihr Leben in Gesellschaften gestalten, wie sie sie bewirtschaften, aber auch welche Einflüsse unterschiedliche politische Systeme auf die Nutzung des Raumes hatten und noch haben. Aber damit ist eigentlich noch nichts erklärt. Zwar können wir unsere Eindrücke durch das Betrachten von Luftbildern vertiefen, gleichwohl verbleiben wir an der Oberfläche, wenn wir nicht versuchen, tiefer gehend diejenigen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Faktoren herauszuarbeiten, die die treibenden

Kräfte für die Gestaltung des Raumes, ob Nationalstaat, Bundesland, Kreis, Stadt oder Gemeinde, um die administrative Gliederung der Bundesrepublik als Beispiel heranzuziehen, gewesen und noch sind.

Bevölkerungsentwicklung als treibende Kraft

Im Folgenden will ich versuchen, gewissermaßen durch die Oberfläche hindurch zu eruieren, welche Faktoren es sind oder besser, welche Indikatoren dafür genutzt werden können, um unsere Siedlungsstruktur, ihre Ausgangslage, ihre Entwicklung, ihre Dynamik oder auch ihr Verharren bzw. Stagnieren zu erfassen, darzustellen und auch ansatzweise zu erklären. Beginnen möchte ich mit einem Indikator, der gerade im Hinblick auf die Verfügbarkeit zwar einer der verlässlichsten ist,

auch wenn er zugebenermaßen nicht alle Facetten der Siedlungsentwicklung erfasst, nämlich mit der Bevölkerungsentwicklung. Jedoch ist gerade die Größe der Bevölkerung, ihr Wachsen oder ihr Schrumpfen, ihre Veränderung samt der dahinter stehenden freiwilligen oder auch erzwungenen Mobilität immer als Anzeichen für die Stärke oder Schwäche eines Landes, für die gesellschaftlichen Entwicklungen von Räumen angesehen worden. Man denke nur an die Bemühungen Preußens, Immigranten zur Entwicklung seines Staates aufzunehmen, oder an die Bemühungen Maria-Theresias, Schwaben am Unterlauf der Donau anzusiedeln. Oder an die historisch später liegenden Bemühungen Frankreichs, in Konkurrenz zu seinem Nachbarn Deutschland durch eine gezielte Geburtenförderung die Bevölkerung zu mehren und damit „stärker“ zu werden. Und auch heute ist die Entwicklung der Bevölkerung in Deutschland, ihr Schrumpfen, ihr Durchaltern, ihre inneren Wanderungen (Mobilität) oder die Veränderung ihrer Zusammensetzung durch Zu-, aber auch Abwanderungen von außen bzw. nach außen zu einem gesellschaftlich und dann auch politisch hoch diskutiertem Thema geworden.

Die Veränderungen in der demographischen Zusammensetzung eines Volkes, besser eines Nationalstaates, in unserem Falle der Bundesrepublik Deutschland, sind also nicht zum ersten Mal zu einem nationalen Thema geworden. Derzeit stehen sie erneut, fast ist man versucht zu sagen wieder einmal, auf der politischen Agenda, werden teilweise gezielt in der Öffentlichkeit positioniert, etwa, um nur eine Konstellation aufzugreifen, durch den Zusammenklang von Bundespräsident, Bertelsmann-Stiftung und Frankfurter Allgemeine Zeitung. Demographische Entwicklung ist gewissermaßen zu einem basso continuo der öffentlichen Diskussionen geworden, der mal besser oder weniger gehört wird, mal lauter, mal weniger laut gespielt wird.

Die Bevölkerungsentwicklung im Überblick

Wenn wir uns jetzt die Bevölkerungsveränderung in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts und die Projektionen in die Zukunft betrachten, wird anschaulich deutlich, welche starke Bewegungen in räumlicher Differenzierung zu beobachten sind.

Bevölkerungsentwicklung 1939–1950

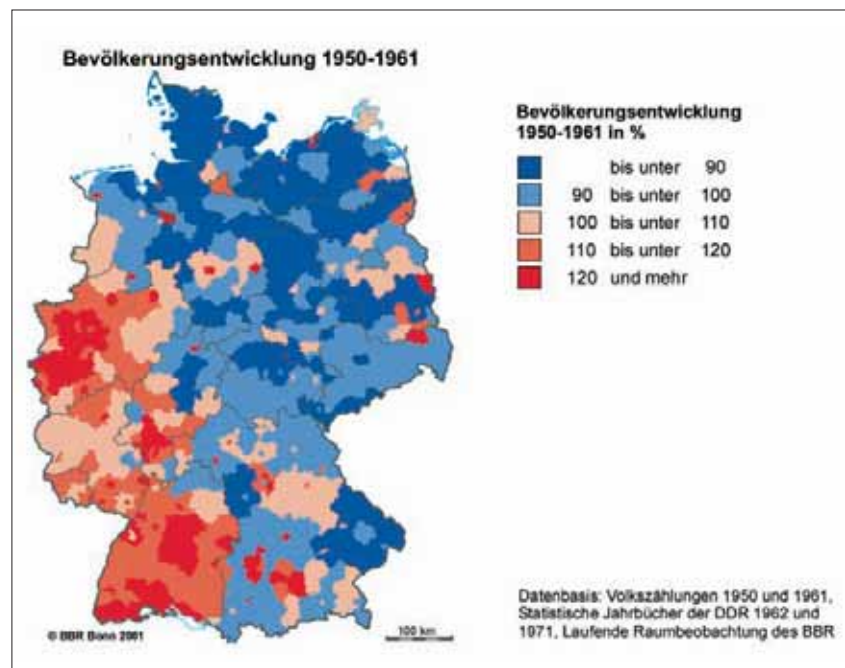
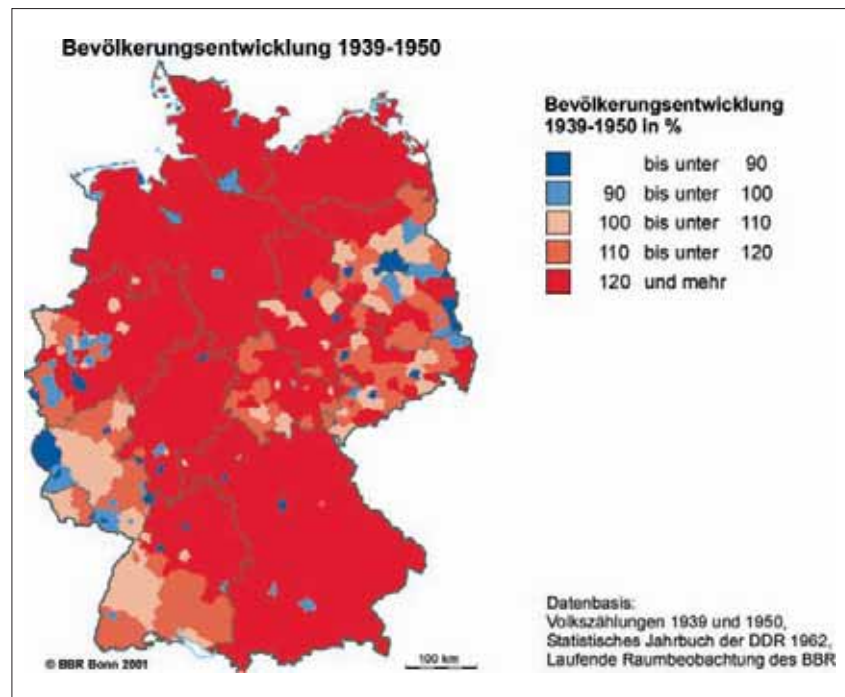
Dies beginnt mit der starken Zunahme der Bevölkerung nach dem Krieg, wovon vorrangig der Norden und Südosten der alten Bundesrepublik – also fast flächendeckend – weniger die westlichsten Gebiete betroffen sind. „Profitieren“ wäre hier, angesichts der Flüchtlingsbewegungen aus den ehemals deutschen Ostgebieten, wohl das falsche Wort. Interessant ist aber auch, dass es bereits damals Gebiete in der früheren DDR gab, die einer Bevölkerungsabnahme unterliegen. Weiterhin ist auch zu erkennen, dass die großen Kernstädte gegenüber dem „flachen Land“ im Verhältnis zu der Vorkriegssituation deutliche Bevölkerungsverluste aufzuweisen haben, was angesichts der kriegsbedingten Zerstörungen in den Städten auch nicht weiter erstaunlich ist.

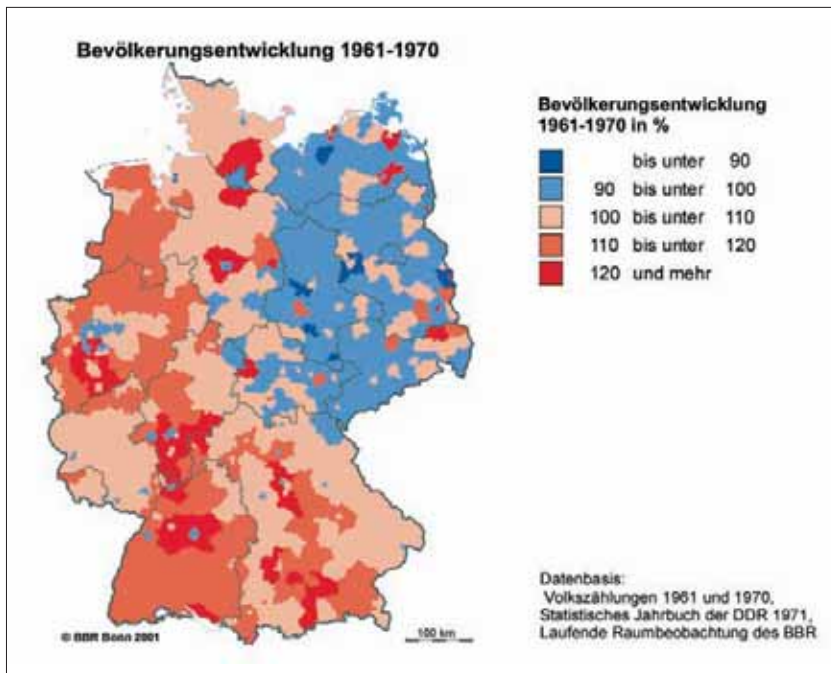
ckend –, weniger die westlichsten Gebiete betroffen sind. „Profitieren“ wäre hier, angesichts der Flüchtlingsbewegungen aus den ehemals deutschen Ostgebieten, wohl das falsche Wort. Interessant ist aber auch, dass es bereits damals Gebiete in der früheren DDR gab, die einer Bevölkerungsabnahme unterliegen. Weiterhin ist auch zu erkennen, dass die großen Kernstädte gegenüber dem „flachen Land“ im Verhältnis zu der Vorkriegssituation deutliche Bevölkerungsverluste aufzuweisen haben, was angesichts der kriegsbedingten Zerstörungen in den Städten auch nicht weiter erstaunlich ist.

Die ländlichen Räume waren also in der Nachkriegszeit gewissermaßen die Auffangräume für die Flüchtlingsströme.

Bevölkerungsentwicklung 1950–1961

Aber bereits in den 1950er-Jahren ändert sich dieses Bild sehr wesentlich. Es ist die Zeit des Wiederaufbaus und des „Wirtschaftswunders“. Die Arbeitsplätze, die in





dieser Zeit geschaffen wurden, waren in aller Regel in den Städten gelegen, weshalb einerseits die Kernstädte damals an Bevölkerung wesentlich zulegten, während die ländlichen Gebiete Bevölkerungsverluste „erlitten“ – ein Phänomen, das als „Landflucht“ bereits vor dem Zweiten Weltkrieg und insbesondere in der Zeit des Nationalsozialismus bekannt war. Ein Befund, der angesichts der explizit verfolgten Blut-und-Boden-Politik des Dritten Reiches als besonders irritierend angesehen wurde. Andererseits sind aber auch großflächig Räume zu erkennen, die an Bevölkerung zulegen. Das gilt einmal für das Ruhrgebiet, das als Motor der Schwerindustrie wesentlich zum wirtschaftlichen Wiederaufstieg der Bundesrepublik beiträgt, aber auch für Baden-Württemberg, dessen erneuter Aufstieg zu einem wirtschaftlichen Kraftzentrum hier bereits deutlich zu erkennen ist, während zur damaligen Zeit in Bayern ähnliches nur bei den Städten zu erkennen ist. Völlig anders auch die Situation der früheren DDR. Ihr Gebiet ist nahezu flächendeckend von Bevölkerungsverlusten gekennzeichnet, eine Folge der großen Flüchtlingsbewegungen, der Republikflucht aus politischen und wirtschaftlichen Motiven als Resultat des sich vertiefenden Ost-West-Gegensatzes und der wachsenden Attraktivität der Bundesrepublik. In der alten Bundesrepublik ist in dieser Zeit also mehr oder weniger eine „Rückkehr“ zu der raumstrukturellen Situation, die vor dem Zweiten Weltkrieg gegeben war, zu beobachten.

Bevölkerungsentwicklung 1961-1970

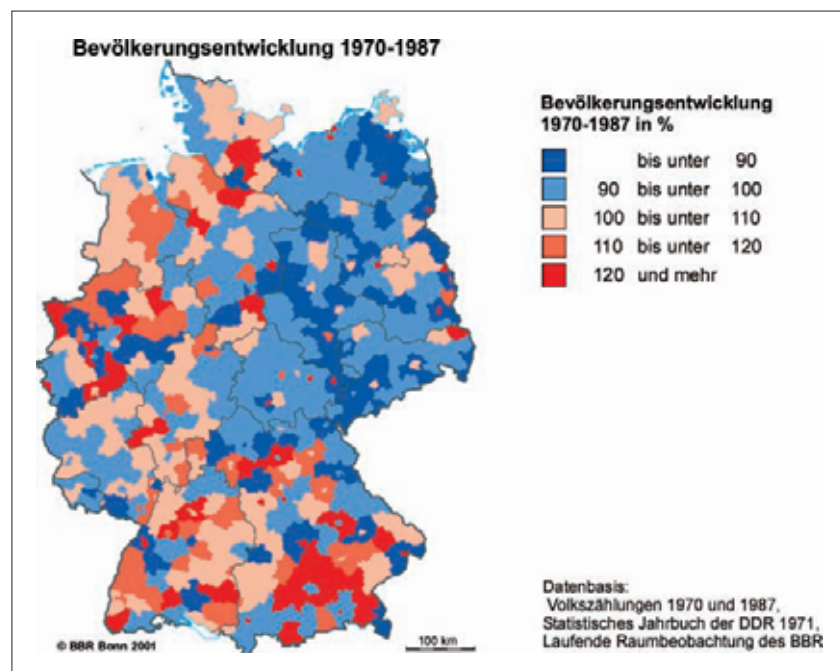
Dieses Bild ändert sich jedoch in den 1960er-Jahren. Gleich geblieben ist zwar

die Konstellation, dass weite Gebiete der früheren DDR weiterhin von Bevölkerungsverlusten geprägt sind, allerdings gibt es auch solche mit Gewinnen. Dies sind Gebiete der staatlichen industriellen Schwerpunktsetzung, also Ergebnis gezielter Ansiedlungs- und Wohnungspolitik. Anders sieht es in der alten Bundesrepublik aus. Hier verlieren zwar die Kernstädte an Bevölkerung – eine Entwicklung, die damals mit dem Begriff „Stadtflucht“ bezeichnet wurde. Hingegen wächst das direkte Umland um die Städte wesentlich und kontinuierlich. Dies ist das Resultat des auch staatlich geförderten Eigenheimbaus auf der „grünen Wiese“ und damit der Beginn des säkularen

Phänomens der Suburbanisierung, also der Entwicklung von verstärkten Gebieten bzw. Ringen um die Kernstädte. Dies hatte die Entstehung von immer größeren verstärkten Räumen – Stadträumen oder Stadtregionen – zur Folge, die als Siedlungsräume klar zu erkennen waren, jedoch in aller Regel die bisherigen politischen und administrativen räumlichen Zuständigkeiten verließen, was aber damals noch nicht direkt zu neuen Verwaltungskonstellationen führte, auch wenn die bald danach erfolgten kommunalen Gebietsreformen versuchten, diese Entwicklung gewissermaßen politisch-administrativ einzuholen. Interessant als „Warnsignal“ ist jedoch auch der bereits damals erkennbare Bevölkerungsrückgang in den Städten des Ruhrgebietes, ebenfalls Ergebnis von Suburbanisierungsprozessen, aber auch eines sich anbahnenden industriellen Strukturwandels.

Bevölkerungsentwicklung 1970-1985

Dieser Trend zur Suburbanisierung verstärkte sich in den 1970er- und 1980er-Jahren, wobei sich diese insbesondere weit in die Räume um die südlichen Großstädte der Bundesrepublik hinausdehnte, besonders charakteristisch um München herum. Dies war nicht zuletzt auch ein Zeichen für die sich weiter entwickelnde Differenz zwischen den altindustrialisierten Räumen, etwa dem Ruhrgebiet oder dem Saarland, und den sich eher dynamisch entwickelnden Räumen um Stuttgart und vor allem um München – was auch mit dem Begriff Nord-Süd-Gefälle bezeichnet wird. Problematisch aus der Sicht einer gleichmäßigen Entwicklung des Landes blieb



die Bevölkerungsentwicklung der DDR, wobei das Ziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse sowohl im Osten wie im Westen Deutschlands angestrebt wurde und wird. Es gab in der DDR jedoch ebenso Unterschiede zwischen Stadt und Land, denn die Städte blieben im Fokus des Interesses der Bevölkerung, wurde doch durch die staatliche Wohnungspolitik (Modernisierung nicht im Bestand, sondern durch Neubauten an den Rändern der Städte) ein Anreiz geschaffen, dort hinzuziehen, während das „flache Land“ weiter an Bevölkerung verlor. Aus diesem Grund haben die Städte der früheren DDR auch weitaus höhere Siedlungsdichten als die im Westen. Ein Prozess, den wir unter anderen Bedingungen auch jetzt in den neuen Ländern beobachten können, der also eben nicht nur durch die Deutsche Einheit veranlasst wurde oder sich erst danach entwickelte, sondern eine „lange“ Tradition hat.

Bevölkerungsentwicklung in den 1990er-Jahren

In den 1990er-Jahren, nach der Wiedervereinigung Deutschlands, entwickelt sich die Dynamik der Bevölkerungsveränderungen oder -bewegungen eindeutig zugunsten des Westens der Republik. Gleichwohl ist auch zu beobachten, dass im Gebiet der alten Bundesrepublik sich einerseits das Nord-Süd-Gefälle weiterhin durch Zuwächse im Süden bemerkbar macht und andererseits die Tendenz zur Suburbanisierung ungebrochen ist. Innerhalb Deutschlands wird dieses alte Ge-

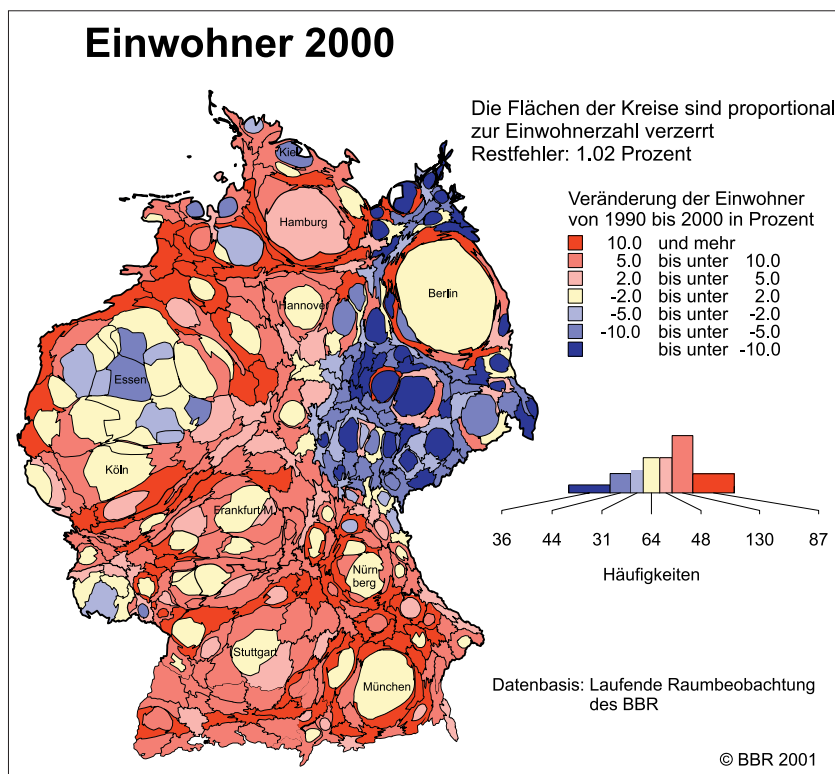
fälle jetzt überlagert von dem West-Ost-Gefälle. Interessant ist jedoch auch, dass um die Kernstädte der früheren DDR, ähnlich wie früher nur im Westen, insbesondere um Berlin, sich ebenfalls Suburbanisierungstendenzen beobachten lassen – als Folge einer staatlich geförderten nachholenden Entwicklung des Eigenheimbaus, der jetzt auch hier im wahrsten Sinne des Wortes statt = Platz fand. All diese Entwicklungen und Bewegungen werden besonders eindrücklich belegt durch eine so genannte anamorphotische kartographische Darstellung, die Räume entsprechend ihren Anteilen an der Bevölkerung proportional systematisch verzerrt, also solchen mit hoher Bevölkerungskonzentration mehr „Raum“ gibt als ihnen nach der Fläche eigentlich zusteht. Denn hier wird einerseits deutlich, wie groß die Konzentration der Bevölkerung in den Kernstädten selbst auch im Verhältnis zu ihrem jeweiligen Umland immer noch (!) ist, obwohl sie selbst eher schrumpfen oder stagnieren. Dies gilt aber noch vielmehr im Vergleich zu den eher ländlichen, gleich dünner besiedelten Gebieten. Andererseits wird aber auch klar erkennbar, dass die Dynamik der Bevölkerungsentwicklung, also Wachstum, vermittelt über die Mieten und Immobilienpreise, nur noch im suburbanen Umfeld der Städte statt (Stadt!) findet, also Bevölkerungszunahmen weitgehend nur noch dort zu beobachten sind. Räume mit starker Bevölkerungsabnahme signalisieren die Probleme der Regionen mit altindustrieller Struktur im Westen. Auch die neuen

SIEDLUNGSSTRUKTUR DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

Länder – und damit fast das gesamte Territorium der früheren DDR – gehören mit Ausnahme einiger weniger Ansätze von Suburbanisierung um die Kernstädte zu den demographischen „Verlierern“. Gewinner sind aber eben nicht die Städte an sich, also die Kernstädte, sondern die Gebiete im engeren und weiteren Umland, was eine weitere Zunahme der Verstädterung der Bundesrepublik signalisiert.

Prognosen der Bevölkerungsentwicklung

Eine Entwicklung also, die wir auch in der Prognose der Bevölkerungsentwicklung fast in der gleichen Gestalt wiederfinden. Gewinner und Verlierer bleiben fast gleich. Dies wird erneut besonders eindrücklich erkennbar bei der anamorphotischen Darstellung der prognostizierten Bevölkerungsdynamik für die Zeit von 2002 zu 2020, in der die Nord-Süd-Unterschiede einerseits und die Ost-West-Unterschiede andererseits hervorstechen, wobei allerdings die besondere Positionierung Hamburgs und Berlins auffallen, ebenso wie die fast in der Mitte platzierten „Schrumpfskeile“, die Mitteldeutschland und das Ruhrgebiet unter gleichen, aber nicht ähnlichen Entwicklungen des Schrumpfens „mittig vereinen“.

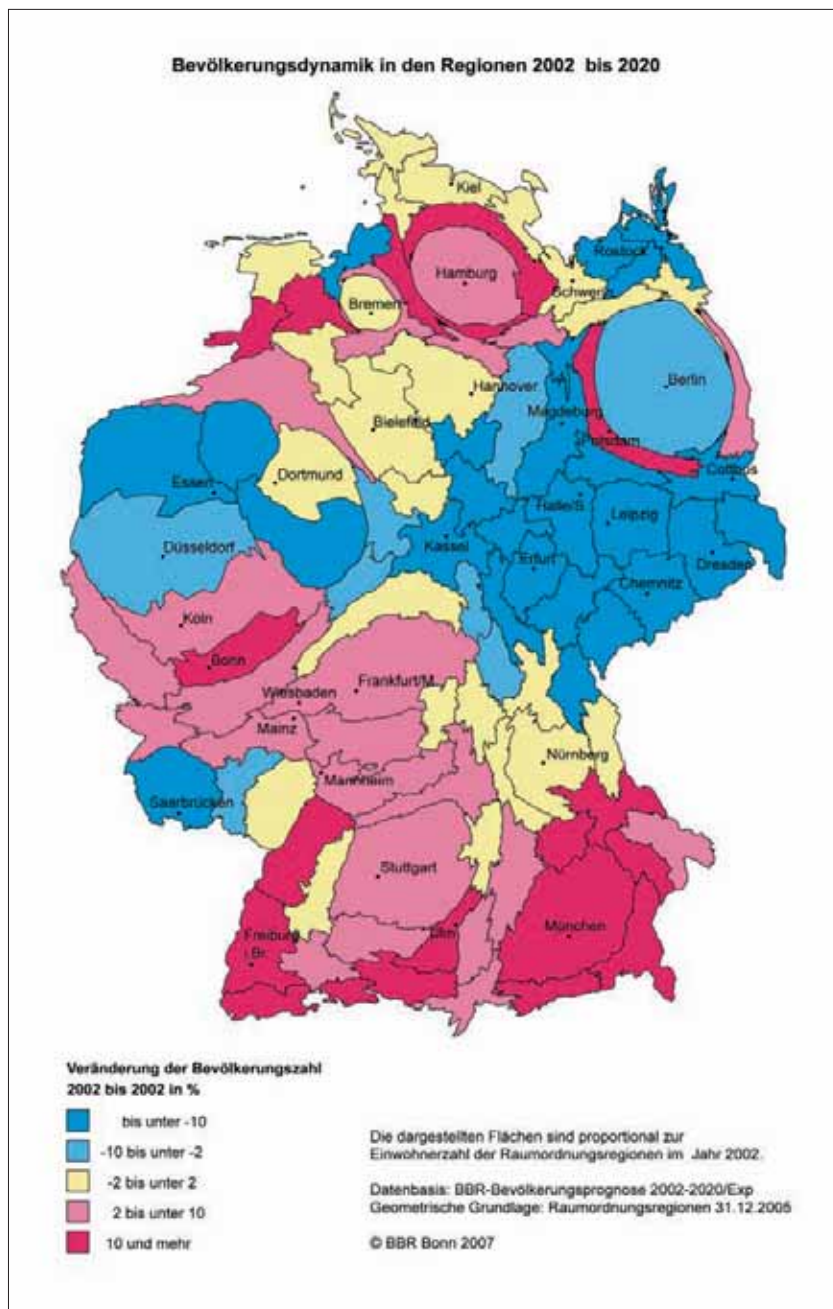


Prognosen der Bevölkerungsentwicklung bis 2020

Es ist also – voraussichtlich – auch in Zukunft bei gleich bleibenden Bedingungen, also rebus sic stantibus, von einer hohen Kontinuität dieser gezeigten, aber durchaus regional unterschiedlichen Entwicklungstendenzen für die Bundesrepublik Deutschland auszugehen. Ob wir demgegenüber zukünftig von einer „Renaissance der Städte“, also von einem Ende der Suburbanisierung und einer Tendenz zur Reurbanisierung, was das auch immer heißen mag, auszugehen haben, wie derzeit diskutiert wird, darauf werde ich noch eingehen.

Dynamische Siedlungsentwicklung führte zur Verstädterung

Resümierend können wir also feststellen, dass sich die Siedlungsentwicklung der alten Bundesrepublik gemessen an der Bevölkerungsentwicklung, die ein relativ verlässlicher Indikator dafür ist, durch eine große Dynamik auszeichnete – anfänglich



bedingt durch die Kriegsfolgen und ihre Beseitigung und dann durch eine intensive Siedlungsentwicklung, die weitgehend eine zunehmende Verstädterung gewesen ist. Diese ging von den Kernstädten aus, strahlte in deren erweiterte Einzugsbereiche. Die Kernstädte selbst erlitten dabei Bevölkerungsverluste, was wegen der sich nicht verändernden administrativen Zuständigkeiten nicht immer zu harmonischen politischen und administrativen Konstellationen wie Entwicklungen und dann auch zu fiskalischen Problemen führte, wie wir sie zuvor eigentlich nur aus den USA kannten, indem bei geringer werdenden Steueraufkommen in den Städten die Finanzierung ihrer weiterhin vorzuhaltenden Infrastruktur zunehmend zu Proble-

men führte, während einige Kommunen im Umfeld der Städte – im so genannten „Speckgürtel“ – durch ihre wachsenden Anteile bei der Einkommenssteuer zunehmend davon profitierten. Allerdings wurden und werden die dabei entstehenden Unterschiede in Deutschland stärker als in den USA durch das elaborierte System des Finanzausgleichs abgepuffert. Die eigenständige Entwicklung der früheren DDR, die einerseits bis 1961 durch starke Abgänge bei Flüchtlingsbewegungen beeinflusst wurde und andererseits in ihrer siedlungsstrukturellen Entwicklung durch staatlich vermittelte Industrieansiedlungs- und Wohnungspolitik eigene Wege ging, wobei in dem Dreieck von Industrie, Neubaugebieten und Datschen

die alten Innenstädte fast wie in einem Bermuda-Dreieck bedrängt wurden oder gar untergingen – diese „eigenständige“ Entwicklung hat sich nach der Wiedervereinigung nicht fortgesetzt. Es entwickelten sich Prozesse, die in vielem als nachholend zu denen der alten Bundesrepublik bezeichnet werden können. Aber auch das Versprechen der „blühenden Landschaften“ hat nicht verhindern können, dass sich in Anpassung an die Situation der größeren, alten Bundesrepublik die Wanderungen nach dem Westen wieder besonders verstärkten. Gleichwohl haben sich auch hier Prozesse der Suburbanisierung entwickelt, wie sie in der alten Bundesrepublik seit den 1960er-Jahren bekannt sind. Allerdings sind mit dem Gebiet der früheren DDR Regionen zur Bundesrepublik hinzu gekommen, die seit eh und je sehr dünn besiedelt gewesen sind (Nordbrandenburg und Mecklenburg-Vorpommern) und in denen sich jetzt sogar die Frage stellt, ob und wie auf Dauer die öffentliche Daseinsfürsorge durch das Vorhalten von Infrastruktur aufrechterhalten bleiben kann.

Siedlungsstrukturelle Regionstypen

Angesichts dieser Befunde ist es vielleicht angebracht, kurz auf die Systematik der räumlichen Typologien einzugehen, die wir, d.h. im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), unseren Analysen zu Grunde legen. Sie erfolgen mit Hilfe von Gesichtspunkten der Siedlungsdichte und der Zentralität und gliedern gewissermaßen den Raum, die Siedlungsstruktur der Bundesrepublik Deutschland. Damit soll es möglich werden, das Verhältnis von Stadt und Land, die Unterschiede in der Siedlungsstruktur in unserem „Land“ besser zu erfassen, darzustellen und dann auch weiteren analytischen Zugriffen zu öffnen.

Dafür wurden die siedlungsstrukturellen Regionstypen entwickelt, die ausgehend von größeren Siedlungszusammenhängen, den so genannten Raumordnungsregionen – Gemeinden und Kreise zusammenfassend –, die Bundesrepublik aufgliedern in Agglomerationsräume, verstädterte Räume und ländliche Räume. Dies erlaubt, die beiden wesentlichen Formen der Verstädterung in Deutschland zu unterscheiden. Denn neben den großen polyzentrischen Verdichtungsräumen mit vielen einzelnen Großstädten wie dem Ruhrgebiet oder dem Rhein-Ruhr-Raum, dem Rhein-Main-Raum und auch dem Mittleren Neckarraum stehen die eher monozentrischen Verdichtungsräume wie Berlin, Hamburg, München, aber auch Bremen, Hannover und Nürnberg. Im Einzugsbereich der hoch verdichteten Räume oder im Weichbild anderer Oberzentren stehen die verstädterten Räume.

Alles in allem zeigt sich ein hohes Maß an Verstädterung für die Bundesrepublik. Nimmt man noch die „ländlichen Räume höherer Dichte“ hinzu, nämlich insbeson-

dere den Voralpenraum, der als weitgehend touristischer Raum eng mit dem Münchner Verdichtungsraum verbunden ist, dann wird deutlich, von welch kom-

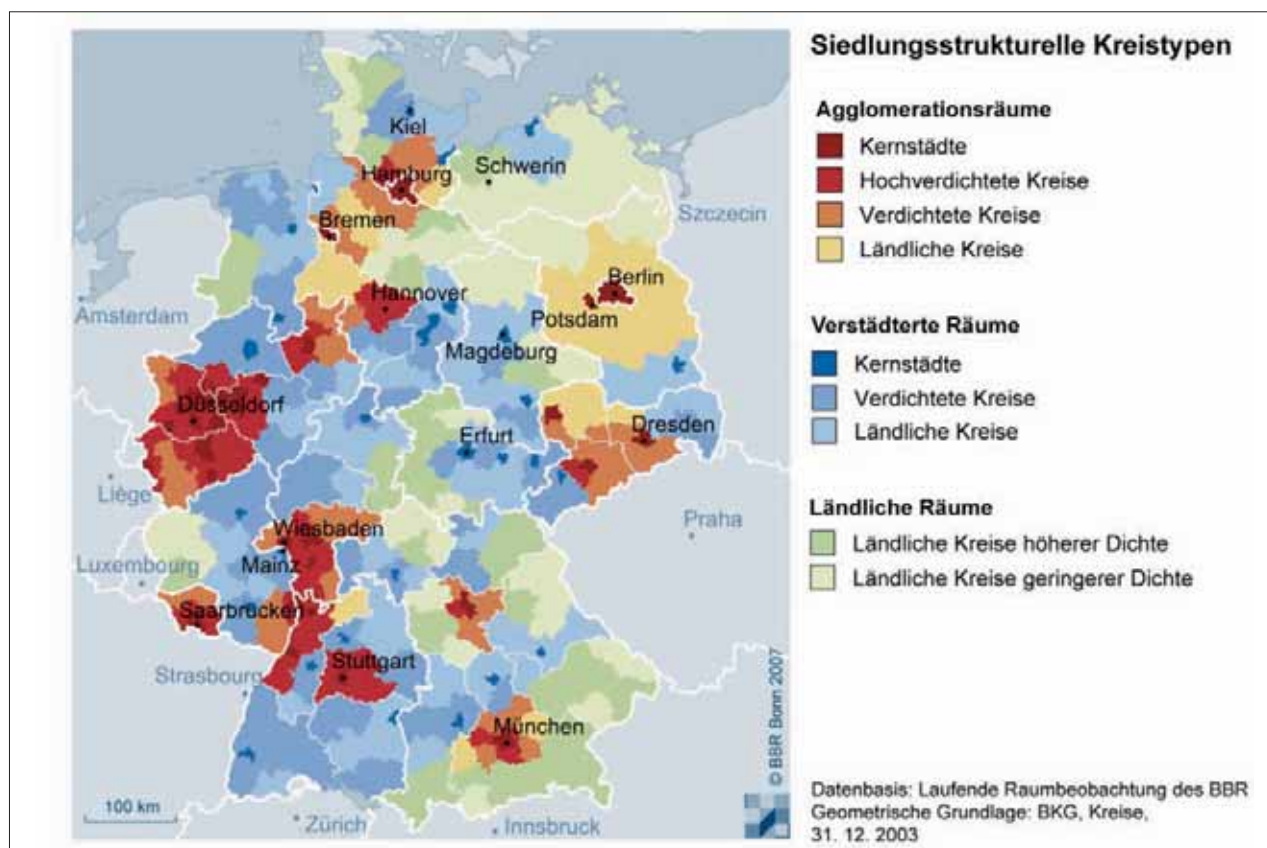
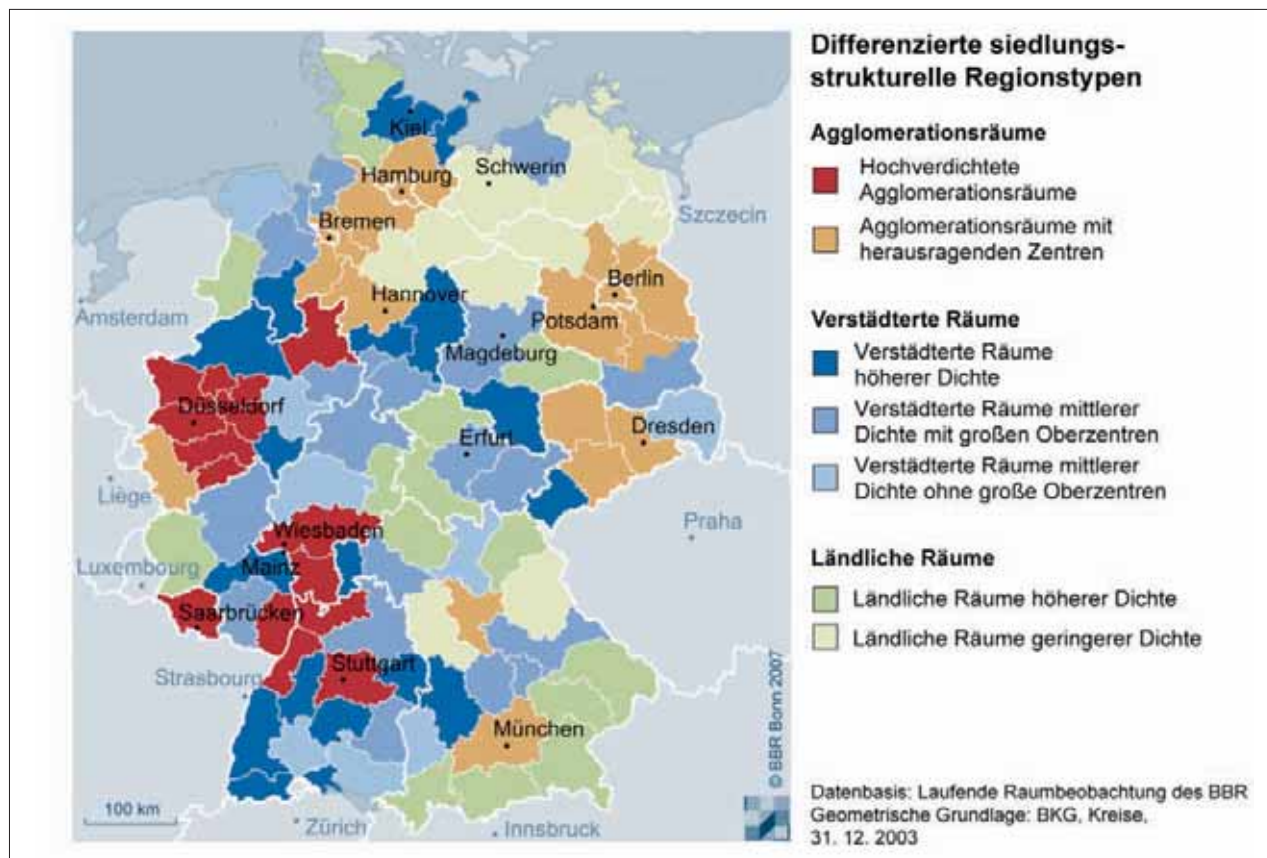


Tabelle 1: Bevölkerungs- und Flächenanteile nach Kreistypen

Anteile in % der jeweiligen Gesamtbevölkerung sowie Flächenanteil in % der jeweiligen Gesamtfläche						
		Bevölkerungsanteile				Flächenanteil
		1980	1985	1995	2005	2005
Deutschland insgesamt	Städte	30,8	30,3	29,7	29,0	3,7
	Umland	42,1	42,4	43,5	44,3	36,9
	Ländliche Kreise	27,1	27,3	26,7	26,6	59,4
Alte Länder	Städte	29,9	29,1	28,0	27,2	4,0
	Umland	49,1	49,7	50,5	51,1	46,3
	Ländliche Kreise	21,0	21,2	21,6	21,7	49,6
Neue Länder	Städte	33,6	34,2	36,1	36,2	3,0
	Umland	19,8	19,3	18,3	18,0	15,2
	Ländliche Kreise	46,6	46,5	45,6	45,8	81,8
Deutschland insgesamt	Kreisfreie Städte	33,9	33,5	32,7	31,8	4,6
	Landkreise	66,1	66,5	67,3	68,2	95,4

Datenbasis: BBR – Laufende Raumbearbeitung

© BBR Bonn 2007

pakter, hoch verdichteter, aber auch gegliederter Struktur die Bundesrepublik ist. Es gibt jedoch auch große Gebiete von „ländlichen Räumen geringerer Dichte“, insbesondere im Nordosten, d.h. im Norden der früheren DDR. Ihnen kommt für die Landwirtschaft (vielleicht auf lange Sicht – national, wie global – für die Ernährung von steigender Bedeutung) und auch für ökologische Ausgleichsfunktionen oder als Rückzugsräume für Fauna und Flora große Bedeutung zu, auch wenn ihnen im Hinblick auf ihren Anteil an der Bruttowertschöpfung des Landes, also hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Funktion, eine eher geringere Bedeutung zukommt. Dies wird auch bei den anamorphotischen Darstellungen besonders deutlich. Das Bild der Siedlungsstruktur wird innerhalb der Regionen auf Basis der Kreise und kreisfreien Städte noch nach Kern- und Umland differenzierter, wie es die Karte mit den „siedlungsstrukturellen Kreistypen“ zeigt. Die grundlegende Situation verändert sich aber nicht, wie sollte sie auch.

Deutschland hat einen hohen Verstädterungsgrad

Diese Konstellation des hohen Verstädterungsgrades in Deutschland, also der Dominanz von Kernstädten samt ihrem verstärkten Umland, das durch die Suburbanisierung entstanden ist, belegt auch eindrücklich die Tabelle „Bevölkerungs- und Flächenanteile nach Kreistypen“, denn fast drei Viertel der Bevölkerung der Bundesrepublik lebt in diesen Räumen. Auch über die Zeit hinweg – im Vergleich von 1980 zu 2005 – ist dieser Grad an

Verstädterung inzwischen relativ stabil, da sich die Dynamik eigentlich davor entfaltet hatte. Es bleibt aber dabei, dass der Zuwachs an Verstädterung sich eben im Umland der Städte, nicht bei den Kernstädten, deren Anteile leicht zurückgehen, abspielte und weiterhin abspielt. Der Anteil der Bevölkerung in den ländlichen Kreisen liegt etwas über einem Viertel und ist, nur leicht vermindert, fast konstant.

Diese Verteilung stellt sich in den neuen Ländern etwas anders dar als im Westen. Denn dort leben nicht einmal drei Fünftel der Bevölkerung in den verstärkten Räumen gegenüber fast vier Fünfteln im Westen. In den ländlichen Kreisen leben im Osten fast die Hälfte der Bevölkerung, während es im Westen nur etwas mehr als ein Fünftel sind, also in etwa ein Verhältnis von zwei zu eins, was einmal mehr die unterschiedliche Siedlungsstruktur der Bundesrepublik nach der Wiedervereinigung belegt. Interessant ist dabei eine leicht gegenläufige Entwicklung. Während im Westen die Kernstädte eher konstant leicht an Bevölkerung verlieren, während das städtische Umland und auch die ländlichen Kreise leicht gewinnen, verhält es sich im Osten genau umgekehrt. Hier gewinnen die Kernstädte, während die beiden anderen Kategorien, Umland wie ländliche Kreise, eher verlieren – ein erneutes Anzeichen für deren prekäre Lage im Hinblick auf die Stabilität der Bevölkerung als Resultat sinkender Attraktivität. Dies belegt auch nach über 15 Jahren der vollzogenen Einheit noch einmal eindrücklich die Notwendigkeit, die Werte für die Bevölkerungsentwicklung (wie auch vieler anderer Indikatoren) weiterhin getrennt für Ost und West zu

führen sowie zu untersuchen und es nicht bei einer gesamtdeutschen Darstellung zu belassen. Denn mit der Wiedervereinigung sind zwei politische Systeme vereinigt worden, die völlig unterschiedliche Ausgangslagen und Entwicklungslinien aufwiesen, weshalb man auch in diesem Falle von der „Gleichzeitigkeit des Ungleichzeitigen“ sprechen kann, also dem Nebeneinander unterschiedlicher Entwicklungsstufen, deren „Harmonisierung“ – besser Gleichläufigkeit – nicht in dieser, historisch gesehen kurzen Zeit erfolgen konnte. Zumal Siedlungsstrukturen in ihrem „Verhalten“ eher großen Tankern gleichen, die schwer zu manövrieren sind und lange Bremswege haben!

Stadt-Land-Kontraste

Anders sieht es natürlich aus, wenn wir nicht auf die Bevölkerungsanteile, sondern auf die Flächenanteile dieser unterschiedlichen Kreistypen schauen. Die Anteile der verstärkten Räume umfassen hier nämlich nur geringfügig mehr als 40 Prozent der gesamten Fläche der Bundesrepublik, während die ländlichen Kreise knapp 60 Prozent erreichen. Wenn also bei der Bevölkerung die verstärkten Gebiete die höheren Anteile erreichen, dann ist es in der Fläche – eigentlich logischerweise – fast umgekehrt, aber eben nur fast, denn auch hier schlägt inzwischen die Verstädterung so stark zu Buche, dass immerhin zwei Fünftel der Fläche der Bundesrepublik als verstärkt zu verstehen sind. Ein hoher Anteil innerhalb der vergleichbaren europäischen Flächenländer, der jedoch noch sehr viel höher wäre, wenn wir nur die alte Bundesre-

publik berücksichtigen würden. Denn im Westen ist die Verteilung zwischen Stadt und Land, um hier zu einer vereinfachten Terminologie zu kommen, auf die ich noch eingehen werde, fast genau Fünffig zu Fünffig, also eins zu eins, während es im Osten ein Verhältnis von etwa vier zu eins ist, zugunsten der ländlichen Kreise. Dies wird bedingt durch den relativ geringen Anteil des Umlandes an der Gesamtfläche, der im Osten nur 15 Prozent beträgt, während er im Westen über 45 Prozent umfasst. Das heißt, im Westen ist dieser verstärkte Raum dreimal stärker vertreten als im Osten, was einmal mehr die Verstärkungsprozesse im Westen, die nach dem Zweiten Weltkrieg abgelaufen sind, eindrücklich herausstellt und zum anderen die siedlungsstrukturell unterschiedliche Entwicklung der früheren DDR beleuchtet. Dabei muss offen bleiben, ob die teilweise bereits zu beobachtende nachholende Suburbanisierung (insbesondere um Berlin) über die Zeit dieselben Ausmaße wie im Westen erreichen wird. Aber auch im Westen brauchte es dafür Jahrzehnte.

Aus einer vergleichenden europäischen Perspektive kann man jedoch auch zu dem eher verallgemeinernden Schluss kommen, dass die Bundesrepublik durch die Deutsche Wiedervereinigung eigentlich eher wieder die Gestalt anderer, vergleichbarer europäischer Länder gewonnen hat, da diese wie etwa Frankreich, Italien, Spanien, Polen oder Großbritannien ebenfalls neben hoch verdichteten Gebieten über große Anteile an peripheren ländlichen Regionen verfügen, deren Entwicklung gemessen an Bevölkerung und Wirtschaftskraft ebenfalls eher als problematisch anzusehen ist (Stichwort: Mezzogiorno). In der alten Bundesrepublik hat es solche „rückständigen“ Gebiet, um eine alte, nicht unbedingt faire, aber durchaus einleuchtende Terminologie zu benutzen, auch vereinzelt gegeben (z.B. Eifel und Hunsrück sowie die so genannten Zonenrandgebiete), aber sie waren eher die Ausnahme, denn die eigentlichen Problemgebiete waren die mit altindustrieller Struktur. Auf dem Gebiet der früheren DDR kommen nun jedoch beide Typen von Problemräumen vor.

Diese hier vorgetragene Sichtweise erfolgt nach Gesichtspunkten einer strukturalistischen Analyse. Aus der Sicht von politischen Interessenverbänden kann dies ganz anders aussehen. Wenn wir nämlich die Landkreise als traditionelle Vertreter der Interessen des ländlichen Raumes nehmen, wie sie sich auch zum Teil immer noch selbst sehen, obwohl sie unter Berücksichtigung der alten Bundesrepublik, also ohne Berücksichtigung der besonderen Situation der früheren DDR, inzwischen sich fast zu gleichen Teilen zwischen Stadt und Land aufteilen – wohl gemerkt nach Flächenanteil, denn nach Be-

völkerungsanteil leben in den stadtnahen Kreisgebieten mehr als doppelt so viele Bewohner wie in den ländlichen Regionen –, dann könnten sie immer noch behaupten, dass sie für über 95 Prozent der Fläche der Bundesrepublik verantwortlich zeichnen, auf der über zwei Drittel der Bevölkerung lebt, während die Städte, in diesem Falle die kreisfreien Städte, nicht einmal 5 Prozent der Fläche und weniger als ein Drittel der Bevölkerung umfassen. Man sieht damit einerseits, dass man mit einzelnen Statistiken immer noch vieles belegen kann, nicht jedoch, wenn man aus verschiedenen Blickwinkeln und Aspekten das Problem angeht, wozu die siedlungsstrukturellen Typisierungen des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR) verhelfen sollen. Es kommt nämlich immer auf die definitorischen Bestimmungen, auf das Kleingedruckte an, wie Kategorien bestimmt werden und welche Verflechtungen und Bezüge zwischen den Räumen bestehen und wie sie sich entwickelt haben – seit langem über die Zeit.

Typisierung aus gesamtdeutscher Sicht provozierte Einsprüche

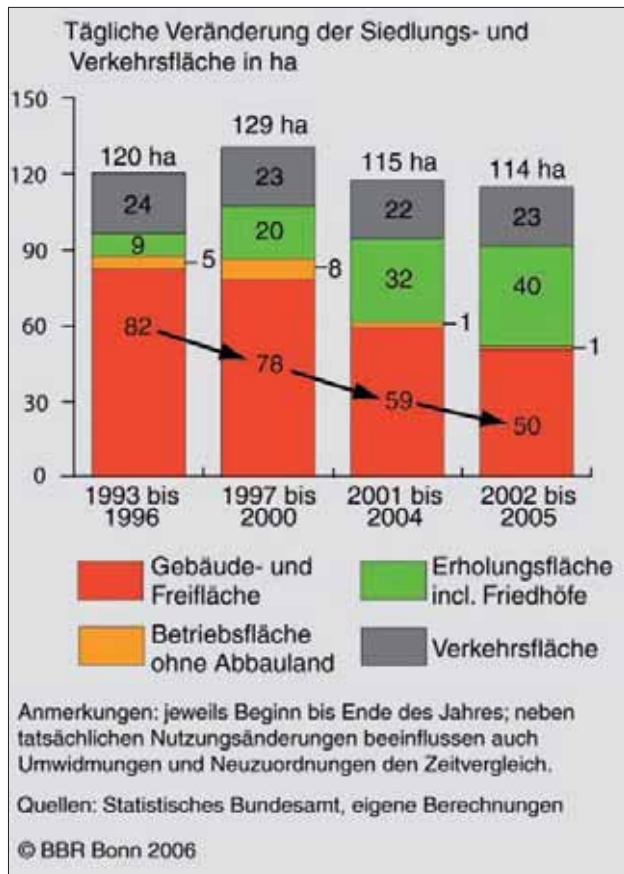
Dazu sei ein kleiner Exkurs erlaubt. Als wir in der damaligen Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (BfLR), die später im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) aufging, diese Typisierungen nach der Wiedervereinigung den neuen räumlichen Konstellationen anpassen, veränderte sich für einige Regionen im Westen ihre Zuordnung. Einige verloren den „Status“ des ländlichen Raumes, wurden jetzt zu Räumen mit Ansätzen der Verstädterung, denn die Schwelle für ländliche Räume war jetzt anders zu legen, was wegen des gesamtdeutschen Rahmens notwendig war. Dies hatte zur Folge, dass bei mir einige Zeit das Telefon nicht stillstand, ich Briefe erhielt, in denen gegen diese neue Zuordnung protestiert wurde. Man wollte weiterhin ländlicher Raum bleiben, nicht in die Kategorie Verstädterung fallen. Was stand dahinter? Einmal wohl das Selbstverständnis einer Situation, die früher durchaus gegeben war, in der man glaubte, sich auch zu befinden, eben unter Vernachlässigung einer Entwicklung, die stattgefunden hatte, zugebenermaßen schleichend, aber eben auch unaufhaltbar. Das Sein prägte hier offensichtlich nicht das Bewusstsein, sondern ein vertrautes Bewusstsein bestimmte die Sicht auf das Sein. Es soll verraten sein, dass es sich hier um den Regierungsbezirk Tübingen handelt, den jeder für sich einmal mit anderen Gebieten Norddeutschlands oder dem Nordosten der Republik vor seinem geistigen Auge vergleichen oder gar klassifizieren möge.

Auch wenn unsere Typisierungen grundsätzlich nur analytische sind, keine politischen Festlegungen, die in irgendeiner Weise Entwicklungsvorgaben machen, so befürchtete man gleichwohl durch eine solche Festlegung einer Bundesbehörde eine Einordnung, die den Zugang zu irgendwelchen „Fördertöpfen“ behindern könnte. Es hat nichts geholfen, die Typisierung erfolgte nun einmal aus einer gesamtdeutschen Sicht und nicht nach gewünschten Befindlichkeiten, auch wenn wir alle wissen, dass Typisierungen eben die Realität vereinfacht abbildende Darstellungen sind und den Eigenarten jeder einzelnen Region nicht völlig gerecht werden können. Aber da sie mit amtlichem Zahlenmaterial erfolgen und ihre Kriterien offen gelegt werden, können sie zumindest für sich einigermaßen den Anspruch von Rationalität und auch Objektivität erheben, auch wenn einzelne Grenzziehungen schmerzen mögen, in „the long run“ sind sie gerechtfertigt, auch wenn sie für manche vielleicht nicht gerecht erscheinen mögen.

Intensive Flächeninanspruchnahme

Die Siedlungsentwicklung der Bundesrepublik Deutschland, die dahinter stehende Dynamik lässt sich auch an einem anderen Bereich, nämlich der Flächeninanspruchnahme, sehr gut nachvollziehen. Unabhängig um die Diskussion von Stadt und Land und deren Entwicklungen ist dies ein Thema, das mittlerweile in der Bundesrepublik einen gewissen Stellenwert in der öffentlichen Diskussion erreicht (Stichwort: „Nachhaltige Entwicklung“). Anstoß ist die Tatsache, dass im Schnitt in der Zeit von 1993 bis 2005 pro Tag in der Bundesrepublik ca. 120 Hektar neu für Siedlungs- und Verkehrsflächen in Anspruch genommen worden sind. Obwohl dies in den letzten Jahren etwas zurückgegangen ist, ist dieser tatsächliche Befund immer noch weit von dem angestrebten Ziel der Nachhaltigkeitsstrategie für das Jahr 2020 entfernt, die anstrebt, diesen „Verbrauch“ auf 30 Hektar pro Tag zu reduzieren.

Auch wenn diese tägliche Inanspruchnahme des Raumes der Bundesrepublik nicht direkt zu einer entsprechenden „Versiegelung“ führt, da in der entsprechenden Statistik sehr unterschiedliche Arten von Veränderungen der „Siedlungs- und Verkehrsflächen“ zusammengefasst werden, auf die ich hier nicht im Detail eingehen kann, so wird mit diesem Umgehen des uns zu Verfügung stehenden Raumes doch deutlich, in welch intensivem Maße

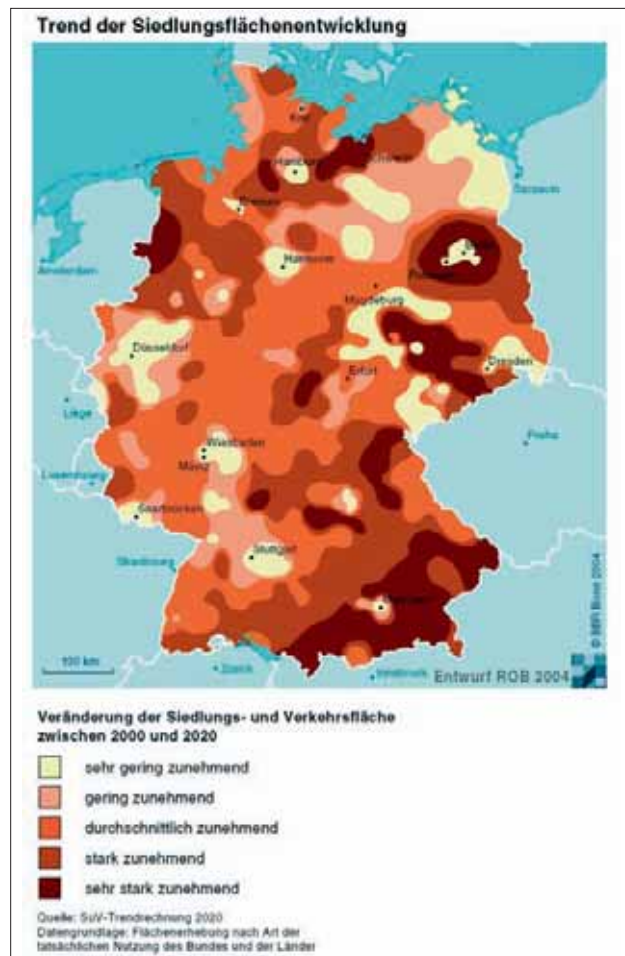
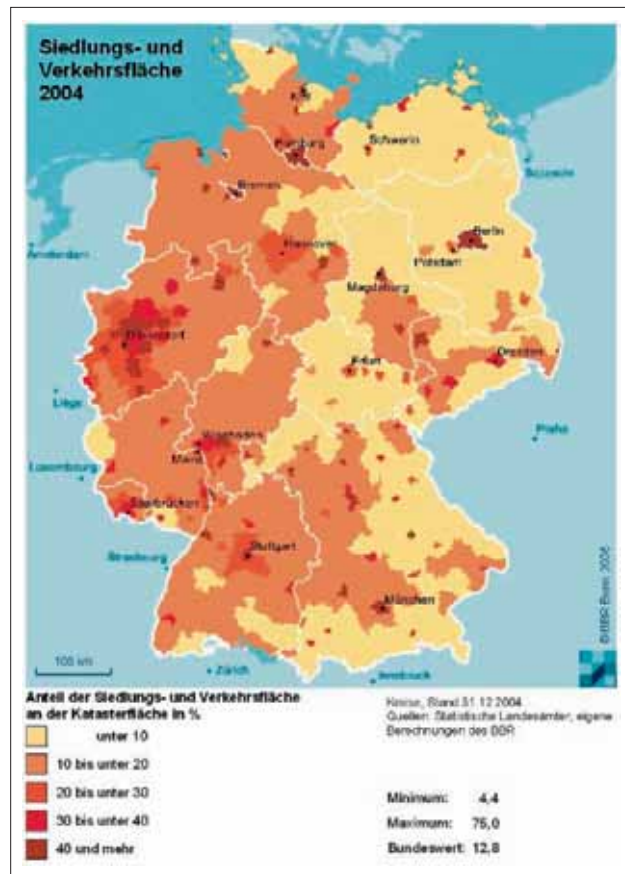


dies geschieht. So gehört die Bundesrepublik Deutschland mit einem Siedlungs- und Verkehrsflächenanteil von 12,9 Prozent (Stand 2005) zu den am stärksten besiedelten und zugleich verstärktesten Ländern Europas, wobei es natürlich beträchtliche regionale Schwankungen gibt.

Selbstverständlich sind in den Städten und Verdichtungsräumen die Anteile, die über 50 Prozent erreichen können, sehr viel höher und in den peripheren ländlichen Räumen niedriger, wie die Karte ausweist. Erneut kommen hier auch wieder die Unterschiede zwischen der alten Bundesrepublik und den Gebieten der ehemaligen DDR zum Ausdruck. Auch die beiden „Siedlungsschwerpunkte“ der neuen Länder werden klar erkennbar, nämlich Berlin und das mitteldeutsche Städteband, von Eisenach über Erfurt nach Dresden – abgesetzt gegenüber weiten Teilen Sachsens-Anhalts, Brandenburgs und insbesondere Mecklenburg-Vorpommerns. Diesen Befund kann man auch wieder aus zwei Perspektiven interpretieren: einmal unter Gesichtspunkten von Entwicklung oder gar „Rückständigkeit“, die man verändern sollte oder müsste, oder unter solchen von ökologischen Rückzugsräumen, die auf jeden Fall geschützt und bewahrt werden müssen.

Wirft man nun einen Blick auf die von uns für den Raumordnungsbericht 2005 erarbeitete Trendextrapolation der Sied-

lungsflächenentwicklung – sie geht von einem weiteren täglichen Zuwachs von 104 Hektar pro Tag aus (rd. 38.000 Hektar pro Jahr, im Verhältnis von vier zu eins verteilt zwischen West und Ost) –, dann wird deutlich, dass insbesondere im Süden in den ländlichen Räumen mit Verdichtungsansätzen, aber auch im Umland von Hamburg und Berlin sowie im Umfeld des mitteldeutschen Städtebandes auch im weiteren Umfeld der anderen Verdichtungsräume eine weitere Flächeninanspruchnahme zu erwarten ist. Anders ausgedrückt oder interpretiert, der Siedlungsdruck als Folge einer Flächenverknappung in den Zentren wird vermutlich anhal-



ten. Man kann dies als weitere Suburbanisierung oder Siedlungsdispersion, sowie auch als Zersiedelung bezeichnen. Angesichts dieser Trends wird allenthalben die Forderung nach weiterer Verdichtung der bestehenden Siedlungsgebiete (Stichwort: Nutzung von brach gefallenen Flächen) als politische und planerische Lösung erhoben, aber es bleibt abzuwarten, inwieweit sich dies umsetzen oder besser durchsetzen lässt, ganz zu schweigen von dem weiteren Druck auf attraktive Siedlungsgebiete (landschaftlich wie finanziell) im Umfeld der boomenden Verdichtungsräume.

Entwicklung und Verflechtung von Stadtregionen

Ausgehend von der im Überblick dargestellten Dominanz der Verstädterungsprozesse in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg, möchte ich im Folgenden zuerst die Stadtregionen einer näheren Betrachtung unterziehen im Hinblick auf ihre Entwicklung und auf die Verflechtungen, die in ihnen gegeben sind, z. B. aufgrund von Pendlerströmen. Anschließend möchte ich kurz auf die Situation der ländlichen Räume eingehen, um mit einer Reflektion über das Verhältnis von Stadt und Land zu enden.

Suburbanisierung, also das Ausgreifen städtischer Siedlungsgebiete über die

Grenzen der Kernstädte hinaus, umfasst die Veränderung von Wohnstandorten in das Umland hinein, aber auch die Verlagerung von Betriebsstätten. Letzteres nicht zuletzt mit dem Ziel, die Arbeitsstätten mit den Wohnstätten näher zusammen zu bringen. Solche planerischen Vorstellungen haben sich häufig genug nicht als realistisch erwiesen, teilweise haben sie nur das Pendelverhalten verstärkt. Die Dynamik, die zwischen der Tag- und Nachtbevölkerung der Kernstädte und der Umlandgemeinden durch Pendlerbeziehungen besteht, zeigt relativ genau die Pendlereinzugsbereiche der Stadtregionen (vgl. Karte) und damit das städtische Kraftfeld.

Die Bundesrepublik ist einmal mehr charakterisiert durch das große „C“ der Verstädterung von Hamburg über die Rheinschiene und den Neckar-Raum bis nach München. Daneben entwickelt sich zunehmend ein quer liegendes West-Ost-Band, vom Ruhrgebiet über Hannover, Braunschweig, Magdeburg nach Berlin, wobei auffällt, dass alle Räume inzwischen fast „zusammengewachsen“ sind. Das Bild dieser Verflechtungsbeziehungen wird noch eindrücklicher, wenn wir explizit die Fernpendler mit Arbeitswegen über 50 Kilometer in die Betrachtung einbeziehen.

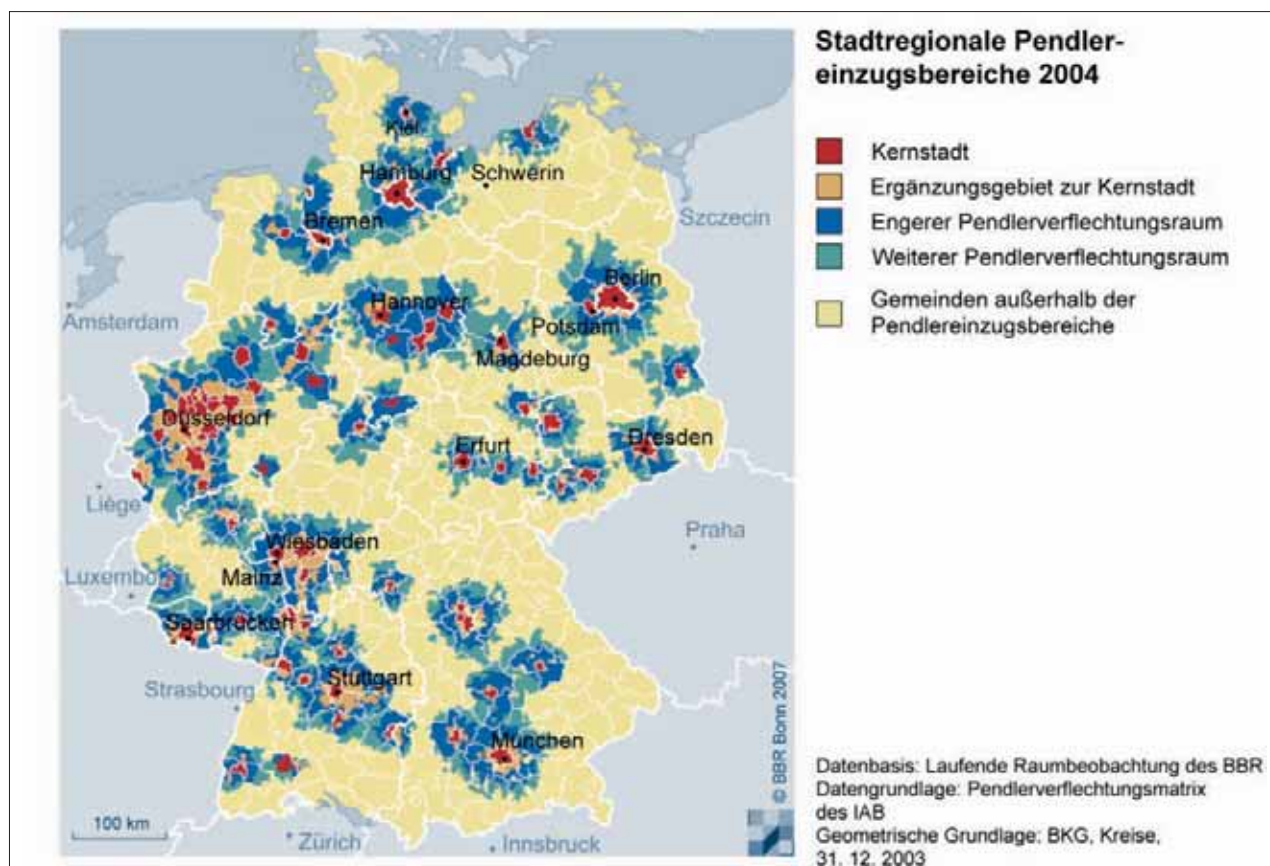
Dabei wird zweierlei besonders eindrücklich klar: Nämlich einmal in welchem hohen Maße die monozentrischen Kern-

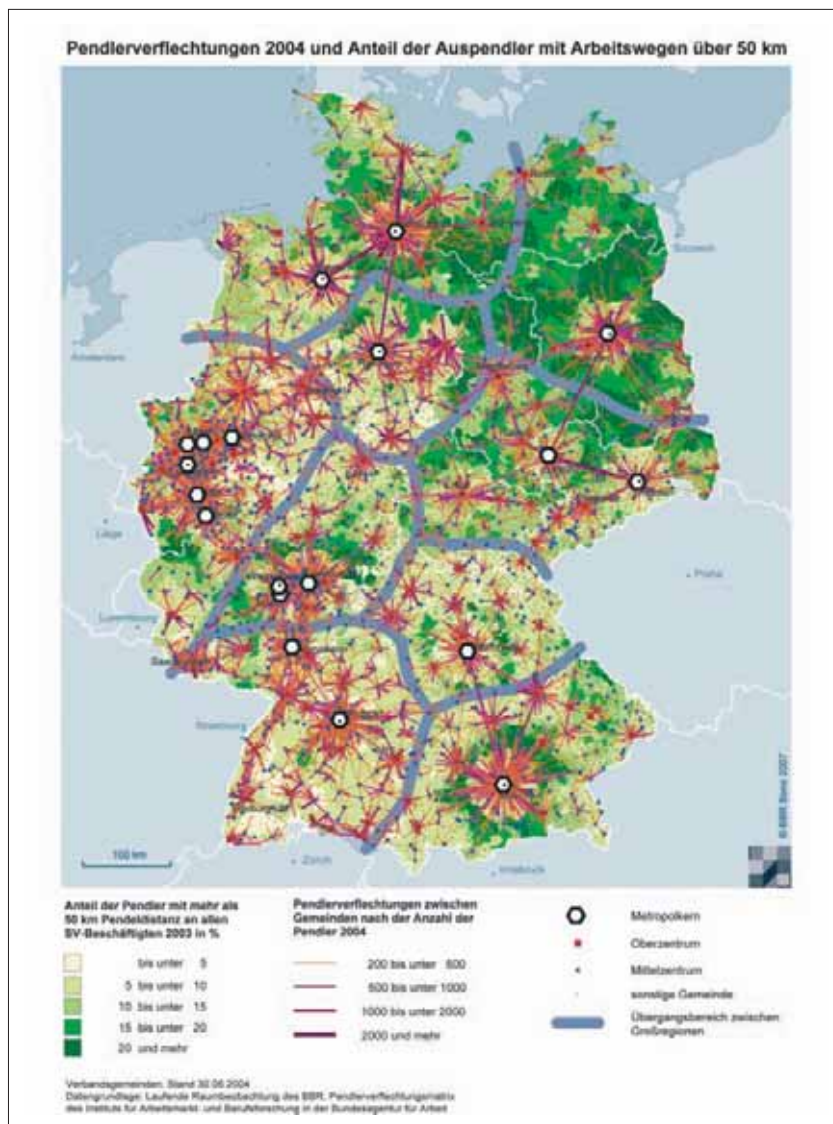
SIEDLUNGSSTRUKTUR DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

städte (Berlin, Hamburg, München, aber auch Frankfurt) gewissermaßen sternförmige Kraftfelder entfalten, während dies bei den polyzentrischen Räumen, insbesondere dem Rhein-Ruhr-Gebiet, nicht gleichermaßen zu beobachten ist. Insbesondere belegt dies auch der Ring um diese Städte, in denen diejenigen wohnen, die mehr als 50 Kilometer (ein Weg!) pendeln müssen – ein Indikator für das Formieren von Stadtregionen, für die voranschreitende Verstädterung oder die weiträumige Einbindung in das Kraftfeld der Städte. Zum anderen zeigt der hohe Anteil von solchen Fernpendlern aus den eher ländlichen Gebieten der früheren DDR, wie schwierig es für die dort wohnende Bevölkerung ist, vor Ort eine Beschäftigung zu finden. Die Folge ist ein Zwang zu wandern, wie es in großem Umfang geschieht, oder der Zwang, lange Pendeldistanzen in Kauf zu nehmen.

Die Situation der ländlichen Räume

Das Entstehen solcher Einzugsbereiche, solcher Stadtregionen, wie sie bei der Karte der Pendlerverflechtungen gewis-



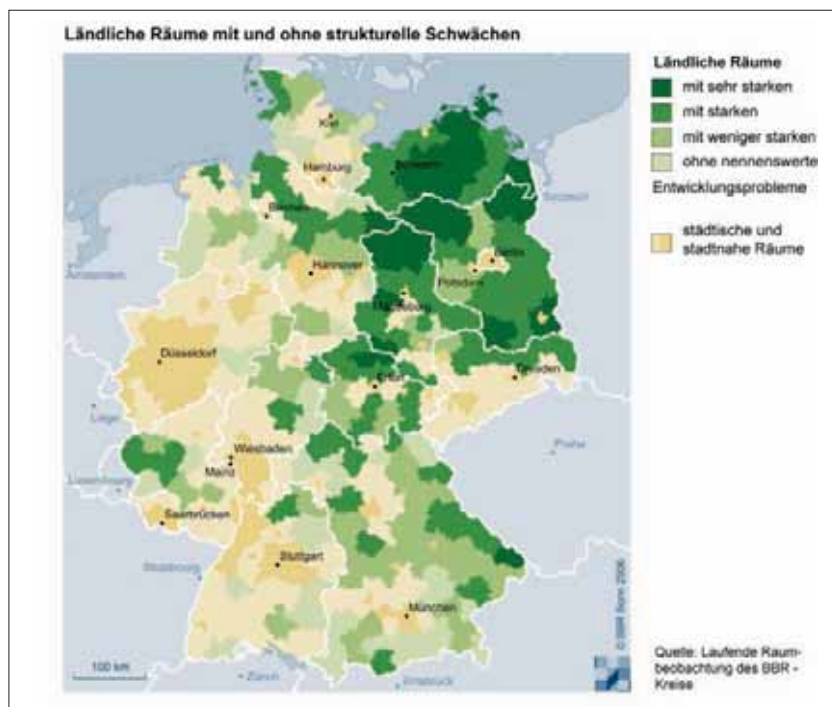


Diese begann jedoch bereits in den späten 1970er-, dann jedoch insbesondere in den 1980er-Jahren, als deutlich wurde, dass durch den wirtschaftlichen Strukturwandel (Stichwort: Nord-Süd-Gefälle) nicht mehr davon ausgegangen werden konnte, dass die alten Gleichungen: Stadt gleich strukturell stark und ländlicher Raum gleich strukturell schwach, weiterhin gelten konnten. So hatten immer mehr Städte Schwierigkeiten, ihre Funktionen aus alleiniger Kraft aufrecht zu erhalten („Rettet unsere Städte jetzt!“), während andere, insbesondere im Süden der Republik, sich unter der Sonne ihrer positiven wirtschaftlichen Entwicklung weiterhin gut entfalten konnten.

Außerdem zeigten sich zwischen den ländlichen Räumen zunehmend ähnliche Unterschiede wie bei den Städten. Florierenden Regionen im Umfeld der Städte standen die peripheren und weiterhin ländlich geprägten gegenüber. Eine Entwicklung, die sich durch die Wiedervereinigung noch verstärkte, indem die nun neu gegebenen Entwicklungsunterschiede zwischen Ost und West diejenigen, welche man aus der alten Bundesrepublik kannte, überlagerten. Eigentlich nichts Überraschendes, denn durch den Wegfall des systemischen Zusammenhalts der früheren DDR als ein eigenständiges nationales System fielen viele Regionen in Konkurrenz zu denen der weiter entwickelten alten Bundesrepublik auf den Entwicklungszustand zurück, den sie vor dem Zweiten Weltkrieg gehabt hatten. Anders ausgedrückt, es zeigte sich die Persistenz ihrer strukturellen Veranlagung, die zu verändern auch in der alten Bundesrepublik nur über längere Zeiträume gelungen ist.

sermaßen schon analytisch „freihändig“, also keineswegs in irgendeiner Form politisch verbindlich, eingetragen sind, und die wachsende Bedeutung der Stadtregionen in Deutschland, ob mit eigener politisch-administrativer Formierung, wie etwa in Stuttgart und Hannover, oder in lockerer Abstimmung und Verbindung, wie etwa um Hamburg, München oder auch Berlin (gemeinsame Landesplanung mit Brandenburg) und jetzt auch im Ruhrgebiet, hat auch in der Diskussion um die weitere Raumentwicklung der Bundesrepublik seine Spuren hinterlassen.

Kreisten die Diskussionen und Konzepte für die Raumentwicklung lange Zeit um die Entwicklung der nicht städtischen Räume, insbesondere der ländlichen Räume (vgl. Kartel, unter dem Ziel einer „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ oder unter dem Stichwort Dezentralisierung bis hin zu dem Konzept der „dezentralen Konzentration“, so ist zu Anfang dieses Jahrhunderts zwar nicht eine Umkehr erfolgt, wohl aber vielleicht eine realistische Wende.



Dabei erwies es sich jedoch, dass die Entwicklung solcher Räume im ganz starken Maße von der Entwicklung der Städte in ihrer Reichweite abhing und abhängt. Anders ausgedrückt – und dies ist der Grund für die realistische Wende in den Überlegungen oder Konzepten für die weitere Raumentwicklung: die Zugkraft der Entwicklung der städtischen Räume ist – mehr oder weniger, vielleicht auch wohl oder übel – entscheidend für die Entwicklung auch der ländlichen Räume. Dies hat schon immer für die unmittelbar um sie herumliegenden Räume gegolten, soweit man sie überhaupt noch als ländlich strukturierte Räume bezeichnen kann bzw. sie nicht direkt bereits als suburbane Gebiete Teil der „Stadt“ geworden sind, auch wenn sie politisch-administrativ noch eigenständig sind. Dies gilt aber inzwischen gleichermaßen für die peripher gelegenen ländlichen Regionen. Denn woher sollen die Mittel zu deren Entwicklung kommen, für all die Ausgleichsmaßnahmen mit dem Ziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, wie es in Deutschland heißt, oder zu Verfolgung einer Politik der „territorial cohesion“, wie im Kontext der Europäischen Union, wenn nicht aus den „Überschüssen“ der städtischen Kraftzentren? Diese sind damit im Gefüge der Bundesrepublik Deutschland also gleich zweimal gefor-

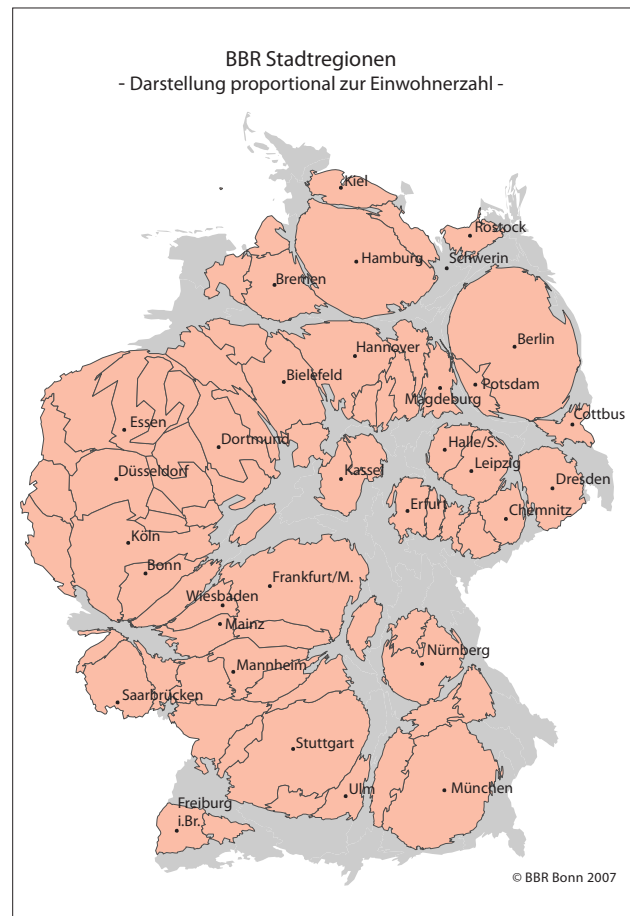
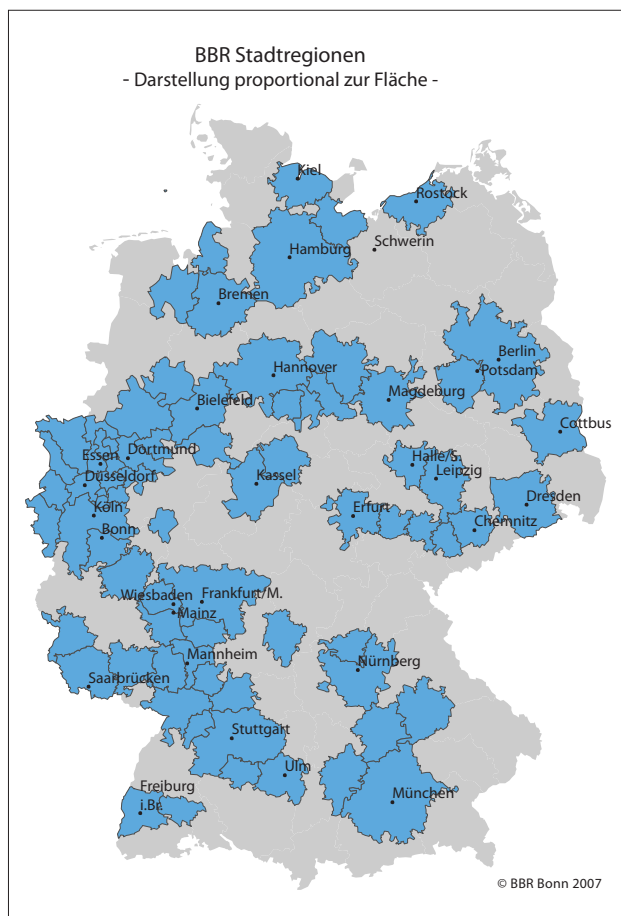
dert, nämlich im Hinblick auf die Unterstützung des notwendigen Strukturwandels mancher städtischer Räume und im Hinblick auf die Ausgleichspolitik für die peripher gelegenen Räume. Dass dies durch die Wiedervereinigung noch eine zusätzliche Dimension bekommen hat (Stichwort: „Solidaritätszuschlag“ oder gesamtdeutsche Solidarität, als die letzten zu begleichenden Folgen des Zweiten Weltkriegs) sei hier nur noch der Vollständigkeit halber erwähnt.

Die herausragende Position der Stadtregionen

Diese wichtige, wenn nicht gar entscheidende Bedeutung der weiteren städtischen Entwicklung für die der ganzen Bundesrepublik Deutschland, was nicht mit einer Dominanz der Städte bezeichnet oder verwechselt werden sollte, ist in der Analyse ihrer räumlichen Entwicklung schon seit längerem bekannt. In der politischen Diskussion ist diese Bedeutung aber inzwischen auch angekommen, aufgenommen und erkannt worden. Dies wird noch einmal sehr deutlich, wenn wir uns das Bild der deutschen Stadtregionen zuerst noch einmal proportional zu ihrem wirklichen Flächenanteil anschauen (vgl. Kartel).

Dieses einem kartographischen Puzzle ähnliche Bild belegt die fast flächendeckende Präsenz, eine räumliche Präponderanz der Stadtregionen. Nur nebenbei gesagt: dies schlägt sich innerhalb der politischen Meinungsbildung, in der konkreten Politikgestaltung der föderalen Struktur der Bundesrepublik nicht gleichermaßen oder analog präponderant nieder. Denn weder die Städte selbst über den Städtetag oder die einzelnen Bundesländer mit ihren raumstrukturellen Mischlagen, einmal abgesehen von den Stadtstaaten, die jedoch auch nicht für ihr Umland zuständig sind oder sprechen, können für sich in Anspruch nehmen, die Sprecher, geschweige denn Repräsentanten dieser Räume zu sein.

Die Bedeutung dieser Räume für die Bundesrepublik, auf die ich schon verschiedentlich hingewiesen habe, wird visuell noch eindrücklicher, wenn wir zu anamorphotischen Darstellungen greifen. Indem wir nämlich die Stadtregionen proportional zur Einwohnerzahl und proportional zum Bruttoinlandsprodukt darstellen, wird schnell erkennbar, welch herausragende Position den Stadtregionen



BBR Stadtregionen
- Darstellung proportional zum Bruttoinlandsprodukt -



in Deutschland zukommt. Die anderen Räume, die nicht dazu gehören, sind gewissermaßen zwischen ihnen eingeklemmt. Sie sind damit nicht marginal und sollten auch so nicht eingeschätzt werden, denn sie haben aus anderen Gesichtspunkten für die Bundesrepublik eine wichtige Bedeutung, aber sie bestimmen nicht Gesicht und Gewicht des Landes.

Dass diese beiden Darstellungen fast gleichartig, besser gleichgestaltig erscheinen, zeigt (nur nebenbei gesagt) die Aussagekraft des Indikators „Einwohnerzahl“ für die Position einer Region, auch wenn wir beispielsweise erkennen können, dass die Region um München bei der proportionalen Darstellung nach dem Bruttoinlandsprodukt größer dargestellt

ist als nach der Einwohnerzahl; im Unterschied etwa zu der um Berlin. Das spiegelt die Unterschiede zwischen den Stadtregionen, auf die ich schon hingewiesen habe, wider.

Auch das Diagramm, das die Entwicklung der Stadtregionen im Vergleich zwischen 1996 und 2004 zeigt, belegt, in welchem Maße die Stadtregionen nach Fläche und nach Beschäftigten am Arbeitsort das Bild der Bundesrepublik prägen, wobei die Unterschiede innerhalb der Stadtregionen die immer noch vorhandene Dynamik der Suburbanisierung widerspiegeln.

Gleichzeitiges Nebeneinander von Wachsen und Schrumpfen

Dieser analytische Befund der immer schon starken, wenn nicht noch wachsenden Bedeutung der Stadtregionen für die Entwicklung der Bundesrepublik ließe sich auch für die Europäische Union, im Verhältnis zwischen dem Kraftzentrum des Pentagon-Raumes zwischen Paris, London, Hamburg, München und Mailand gegenüber den anderen Räumen nachzeichnen. Das kann hier aber nicht geleistet werden. Aber für das kleinere Territorium Deutschlands mit seiner hohen Verstärkung zeigt sich, dass dies Chance wie Problem zugleich ist. Denn wenn eines sicher, dann ist es die Tatsache, dass sich auch innerhalb der Städte und zwischen den Stadtregionen keine gleichförmigen Entwicklungen vollziehen. Es gibt hier keinen gleichförmigen oder gar allgemein gültigen Entwicklungspfad. Es gibt, wie bereits gezeigt, ein gleichzeitiges Nebeneinander von Wachsen und Schrumpfen, wie die Karte zeigt.

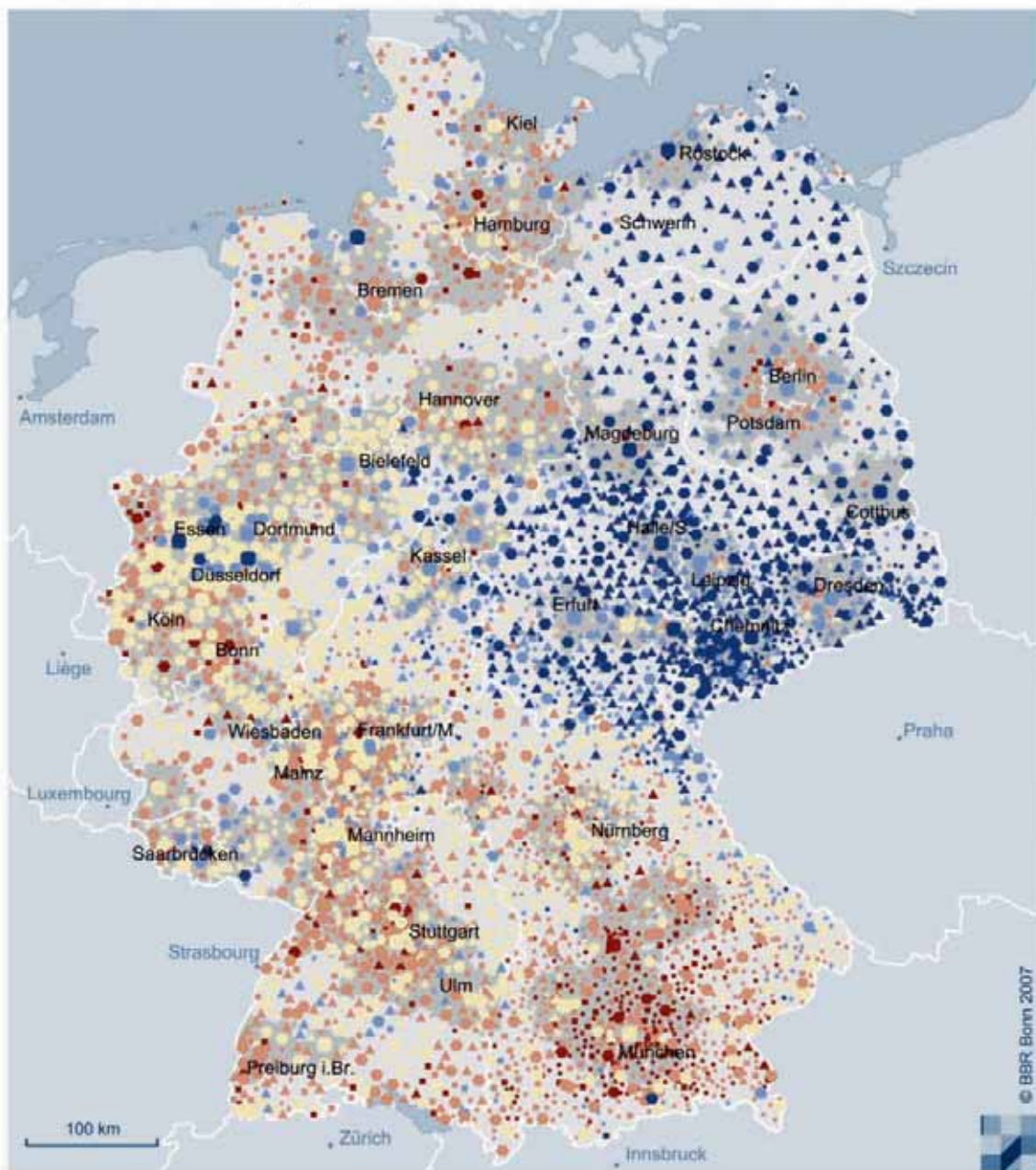
Es gibt Muster der Konzentration der einen wie der anderen Art, teilweise in direkter Nachbarschaft. Meistens aber in der Form von klar erkennbaren Konzentrationen. Es ist fürwahr ein buntes Bild, aber es ist eine Ausgangsposition, die nicht nur eine analytische Fragestellung und Herausforderung ist, sondern insbesondere eine politische.

Die Antworten, die dabei aktuell gefunden werden und die auch aktiv beschrieben werden, führen zu einer stärkeren Berücksichtigung der Problemstellungen der Verdichtungsräume einerseits und zu Überlegungen, wie auch in den peripher gelegenen, dünn besiedelten Gebieten die öffentliche Daseinsvorsorge auf einem Grundniveau aufrecht erhalten werden kann. Letzteres betrifft insbesondere Gebiete in den neuen Ländern.

In den von der Ministerkonferenz für Raumordnung im letzten Jahr verabschiedeten „Leitbildern und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ wird versucht, diese Balance zu hal-



Wachsende und schrumpfende Städte und Gemeinden in Deutschland



Wachsen und Schrumpfen

- stark schrumpfend
- schrumpfend
- stabil
- wachsend
- stark wachsend

Klassendefinition nach der Häufigkeit der in Rangreihe geordneten Strukturindikatoren im untersten (<20% aller Werte) und obersten (>20% aller Werte) Quintil

- stark schrumpfend: 4 - 6 Indikatoren im untersten Quintil
- schrumpfend: 1 - 3 Indikatoren im untersten Quintil
- stabil: keine Indikatoren im untersten oder obersten Quintil
- wachsend: 1 - 3 Indikatoren im obersten Quintil
- stark wachsend: 4 - 6 Indikatoren im obersten Quintil

Stadt- und Gemeindetyp

- Großstädte
- Mittelstädte
- Kleinstädte
- große Landgemeinden
- kleine Landgemeinden

Datenbasis: Laufende Raumbearbeitung des BBR, Geometrische Grundlage: BKG, Gemeindeverbände, 31. 12. 2004

■ Stadtregionen

Betrachtete Strukturindikatoren:

- ◆ Bevölkerungsentwicklung 1997-2004
- ◆ Gesamtwanderungssaldo 2002/2004
- ◆ Arbeitsplatzentwicklung 1997-2004
- ◆ Arbeitslosenquote 2003/2004
- ◆ Realsteuerkraft 2003/2004
- ◆ Kaufkraft 2004

ten durch ein Leitbild „Wachstum und Innovation“, das sich insbesondere der Probleme der Verdichtungsräume annimmt und durch eines „Daseinsvorsorge sichern“, das die peripher gelegenen und vom demographischen Wandel betroffenen Regionen im Fokus hat.

Dabei hat die Ausweisung von Metropolräumen für die Bundesrepublik Deutschland sowohl den Erhalt der nationalen und regionalen Leistungsfähigkeit dieser Großräume als auch im internationalen Wettbewerb zum Ziel – mit dem Prinzip der Stärkung der Stärken. Durch eine Partnerschaft zwischen Stadt und Land soll eine „solidarische Verantwortung“ innerhalb der Regionen möglich werden. Diese stärkere Berücksichtigung der Zugkraft der Metropolen als Motoren der Entwicklung dieser neuen Großräume, die auch gegenüber der föderalen Ordnung durch die bisherigen Länder neue, zumindest analytische Akzente setzt, ist so gesehen ein Eingehen auf die Schwerpunkte der räumlichen Entwicklung Deutschlands. Und das werden in Zukunft die Metropolräume, als die von Städten und ihrem Umland bestimmten Räume sein. Damit wird die wichtige Funktion der Stadträume/Stadtregionen für die Entwicklung aufgenommen, ohne unter Gesichtspunkten der Gleichwertigkeit und einer nachhaltigen Raumentwicklung, wofür noch ein drittes Leitbild „Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten“ steht, die Belange der anderen Räume zu vernachlässigen.

Es ist in diesem Sinne eine realistische Wende der Raumordnung, d.h. mehr als eine Akzentsetzung. Dies wird noch gestärkt durch die Bemühungen der Bundesregierung, ähnlich wie in anderen europäischen Ländern (z. B. Frankreich und Großbritannien), eine nationale Stadtpolitik zu entwickeln. Damit ist das Thema der Stadt, der Verstädterung, deren Bedeutung für die weitere Entwicklung der Bundesrepublik endgültig zu einem nationalen Thema geworden, wobei dies auch noch begleitet wird durch ähnliche Bemühungen auf der Ebene der EU als Ergebnis der Ratspräsidentschaft Deutschlands in der ersten Hälfte dieses Jahres. Es scheint so, als ob diese Siedlungsform und damit auch diese Lebensform nach Jahren der Nichtberücksichtigung und einer „dunklen Zeit“ der expliziten Stadtfeindschaft endgültig den Stellenwert innerhalb Deutschlands gefunden hat, der ihr zukommt.

Homo urbanus

Dies ist nicht nur angesichts der hohen Verstädterung Deutschlands eine wichtige Entwicklung, sondern es entspricht auch einer weltweiten Entwicklung. Müs-

sen wir doch davon ausgehen, dass derzeit auf der Erde ungefähr die Hälfte der Menschheit in Städten lebt. Bedenkt man, dass es vor zweihundert Jahren, also um 1800 nur etwa drei Prozent waren, dann ist die Aussage des „Economist“, dass der homo sapiens zu einem homo urbanus geworden ist, nicht nur Folge einer statistischen Zahl, sondern Indikator für eine weltweite Entwicklung, die dazu führen wird, dass nach Prognosen der Vereinten Nationen im Jahr 2030 vermutlich über 60 Prozent der Weltbevölkerung in Städten wohnen wird. Zum überwiegenden Teil wird das weitere Wachstum in den Städten Asiens und Afrikas erfolgen und hier insbesondere in den ärmsten und in den bisher am wenigsten verstädterten Ländern eine Entwicklung anstoßen, die nicht ohne Grund als eine zu einem „Planet of Slums“ bezeichnet worden ist. Dies kann hier nicht weiter erörtert werden. Aber es sollte damit deutlich geworden sein, dass diese Zunahme der städtischen Bevölkerung über die letzten Jahrhunderte und insbesondere auch der letzten Jahrzehnte einerseits eine irreversible sein wird, auch weil sich immer mehr zeigt, dass die Entwicklung der Städte ein Synonym für die Entwicklung der Mensch-

heit geworden ist. In einem anderen Zusammenhang habe ich dies die Ubiquität des Städtischen genannt, womit ich zum Ausdruck bringen wollte, dass jenseits der reinen Quantitäten der Bevölkerungsverteilung eines Landes die sozio-ökonomische und kulturelle Form und Bedeutung der Stadt die dominante geworden ist. Die bis heute wirkende Romantisierung des Landes setzte um 1800 mit der Entwicklung der Stadt zur dominanten Siedlungsform ein, ging mit der Industrialisierung einher und wurde vor allem von „Städtern“, nicht von Landbewohnern, getragen. Jenseits dieser Entwicklung geht die Ablösung der ländlich gleich bäuerlich/landwirtschaftlich geprägten Produktions- und Lebensform als eine eigenständige und räumlich klar bestimmbare einher. Das bis dahin gewissermaßen in einem gegenseitigen Austausch bestehende Nebeneinander dieser Lebenswelten, signalisiert durch die immer noch genutzte Unterscheidung von Stadt und Land, das Stadt-Land-Verhältnis als fast polare und vor allem sehr unterschiedliche, gegenüberstehende Welten, löste sich zunächst auf in einem Kontinuum von Stadt und Land und ist jetzt in ein Stadium getreten, in dem wir eher davon ausgehen müssen, dass jenseits der „Verantwortlichkeit“ für große Flächen Landes, in wirtschaftlicher wie insbesondere ökologischer Hinsicht, der ländliche Raum kein sich mehr selbst tragender ist, sondern abhängig geworden ist von der Stadt, um es einfach auszudrücken.

Parallele Sehnsucht und gegenseitige Begegnung

Das Stichwort „abhängig“ lässt nun jedoch die Abhängigkeits-Theorie anklingen, die die Abhängigkeitsbeziehungen zwischen der Ersten und der Dritten Welt darstellen und erklären will. Dies ist hier nicht intendiert, obwohl es reizvoll wäre, eine gedankliche Brücke zu schlagen. Im Kontext der entwickelten Ersten Welt umfasst der ländliche Raum hingegen jetzt keine getrennten Lebenswelten, sondern ist Teil eines Gesamtzusammenhanges, in dem die alten Unterschiede zwischen Stadt und Land fast nur noch zu Versatzstücken einer vergangenen Zeit geworden sind. Niemand hat dies schon in den 1960er-Jahren besser dargestellt als der Karikaturist Sempé, indem er ein altes Dörfchen neben einer großen Stadt darstellte, die rein äußerlich gesehen völlige Gegensätze darstellen, aber wenn man näher hinschaut, dann sind die Läden des Dorfes mit Namen wie „City-Express“ und ähnlichen Bezeichnungen versehen, während in der Stadt Bezeichnungen wie „Alte Scheune“ und andere zu lesen sind. Diese parallele „Sehnsucht“ des Dorfes bzw. der Dörfler nach der Modernität der



UNSER AUTOR

Dr. Wendelin Strubelt, Studium der Theologie, Politischen Wissenschaft, Geschichte und Germanistik 1964–1966 in Erlangen-Nürnberg und Tübingen, der Politischen Wissenschaft, Soziologie und Philosophie an der University of Colorado, Boulder, 1966–1967, Fortsetzung des Studiums in Konstanz 1967 bis 1969. 1969 Abschluss mit dem 1. Staatsexamen für das Lehramt/Magister Artium. 1970 bis 1972 wissenschaftlicher Angestellter am Fachbereich Politische Wissenschaft der Universität Konstanz; 1973 bis 1976 Hochschullehrer im Studiengang Sozialwissenschaft an der Universität Bremen; Promotion zum Dr. rer. pol. 1976; ab 1977 Assistenzprofessor, ab 1979 Professor der Universität Bremen. Seit 1981 Direktor und Professor der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung in Bonn-Bad Godesberg. Seit 1.1.1998 Vizepräsident und Professor des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung.

Stadt und die umgekehrte der Städter nach der Geborgenheit des Dorfes zeigt eine gegenseitige Bezogenheit, die eigentlich von falschen Vorstellungen ausgeht. Denn die Ubiquität des Städtischen, als dominante und attraktive, aber eben auch häufig als anonym und kalt wahrgenommene Lebensform wird begleitet mit einer Vorstellung von der vermeintlichen Überschaubarkeit des Dorfes und der Beschaulichkeit eines Landlebens, die der gegenwärtigen Realität gar nicht mehr entspricht.

Allerdings gibt es für viele heute die Möglichkeit zu entscheiden – und das ist das wirklich Neue –, in welcher dieser Siedlungsform, ob hoch verdichtet in den verdichteten Gebieten oder dünn besiedelt in den peripheren Regionen, sie leben wollen, welche Orientierung, lokal oder kosmopolitisch – d. h. überlokal, um eine „alte“ Begrifflichkeit des amerikanischen Soziologen Robert K. Merton aufzugreifen –, sie unabhängig von der konkreten räumlichen Lage verfolgen wollen. Eine Unterscheidung, die auf die „alte“ Begrifflichkeit von Ferdinand Tönnies „Gemeinschaft versus Gesellschaft“ zurückgreift. Gerade die technischen Möglichkeiten der Omnipräsenz der Medien und der Kontaktstrukturen, aber auch die Möglichkeit, sich ihnen weitgehend entziehen zu können, macht es für einen kleineren, hoch mobilen Teil der Bevölkerung möglich, sich jeweils das für sie Beste zu nutzen, wohingegen ein anderer, größerer Teil, dies nicht (noch nicht ?) kann und deshalb durchaus eigene, auch andere Vorstellungen hat. Das reale, nicht gezeichnete Beispiel eines anderen Karikaturisten erhellt dies schlagend. Steht doch der Amerikaner Robert Crumb, der sich mit seiner Familie in ein malerisches französisches Dorf zurückgezogen hat, im Kampf mit der dort ansässigen Bevölkerung, die nichts gegen die Ansiedlung eines neuen Supermarktes hat, wohl aber er. Die Diffusion der Vorteile des städtischen Lebens auf das Land ist eigentlich nicht aufzuhalten und damit ein grundlegender Strukturwandel und Wandel in der räumlichen Gestalt – es sein denn, man „musealisiert“ es eigentlich mit „städtischen“, d. h. nicht auf dem Lande verdienten Geld.

Es ließen sich viele weitere Beispiele anführen. Es wäre noch viel über die Rolle der visuellen Massenmedien, erst des Fernsehens und jetzt des Internets in ihren Auswirkungen auf die Wahrnehmung von sozialen und räumlichen Wirklichkeiten zu diskutieren. Es kann dies zu einer Entwicklung der „einen dominanten Welt“ führen. Andere nennen dies auch die Entwicklung zu einem „global village“.

Für unseren nationalen Zusammenhang ist es jedoch wichtig zu wissen, dass die alten Stadt-Land-Unterschiede sich angesichts einer Dominanz der Verstädte-

rung und der städtischen Lebensweisen heute ganz anders darstellen. Sie sind eigentlich verschwunden und haben etwas Neuem Raum gemacht, was wir noch nicht mit ähnlich prägender Begrifflichkeit belegt haben.

Für diejenigen, die davon betroffen, wenn nicht gar abhängig sind, ob sie die Infrastruktur für ihre Daseinsvorsorge in der Nähe haben und ob sie in die Lage versetzt sind, sich entsprechend ihrer Möglichkeiten zu entfalten, gibt es in sehr unterschiedlichen Räumen Problemlagen – ebenfalls ubiquitär, unabhängig von hoch verdichteter Stadtregion oder peripherer Region. Insofern gibt es Stadt und Land, wie es auf Postkarten oder als Idylle in vielen Köpfen der Mensch existiert, nicht mehr. Geblieben ist der Wunsch nach Verortung und Überschaubarkeit. Dafür bietet der Raum Deutschland viele Möglichkeiten, gewissermaßen à la carte. Das wirkliche gesellschaftliche Problem liegt wohl darin, dass sich nicht alle dieses Essen à la carte leisten können.

ANMERKUNG

Ich bedanke mich für die verschiedenen Zusarbeiten von Herrn Fabian Dosch, Herrn Helmut Janich und Herrn Markus Burdorf.

LITERATUR

Beier, Markus/Matern, Antje (2007): Stadt-Umland-Prozesse und interkommunale Zusammenarbeit. Stand und Perspektiven der Forschung. Arbeitsmaterial 332 der ARL. Hannover.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (1999): Perspektiven der künftigen Raum- und Siedlungsentwicklung. Heft 11/12 der Informationen zur Raumentwicklung. Bonn.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2003): Stadtbau. Heft 10/11 der Informationen zur Raumentwicklung. Bonn.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2005): Raumordnungsbericht 2005. Berichte Band 21. Bonn.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2006): Raumordnungsprognose 2020/2050. Berichte Band 23. Bonn.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2006): Lebensräume. Wohn- und Lebensbedingungen aus Sicht der Bewohnerinnen und Bewohner. Berichte Band 24. Bonn.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2006): Gleichwertige Lebensverhältnisse. Heft 6/7 der Informationen zur Raumentwicklung. Bonn.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2007): INKAR – Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung. Ausgabe 2006. Bonn.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2007): Strategien der Landes- und Regionalplanung zur Bewältigung des demografischen Wandels. Werkstatt: Praxis Heft 49. Bonn.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2007): Siedlungsstruktur und Berufsverkehr. Heft 2/3 der Informationen zur Raumentwicklung. Bonn.

SIEDLUNGSSTRUKTUR DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2007): Soziale Stadtpolitik – eine Zukunftsaufgabe. Heft 6 der Informationen zur Raumentwicklung. Bonn.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2006): Perspektiven der Raumentwicklung in Deutschland. Bonn/Berlin.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Verabschiedet von der Ministerkonferenz für Raumordnung in Deutschland am 30.6. 2006. Berlin/Bonn o. J.

Deutsche Ratspräsidentschaft – Neue Impulse für die europäische Stadt- und Raumentwicklungspolitik. In: Informationen aus der Forschung des BBR, Nr. 3, Juli 2007.

Die „Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt“ und die „Territoriale Agenda der EU“ sind im Internet unter der Adresse www.bmvbs.de unter dem Link: EU-Ratspräsidentschaft verfügbar.

European Spatial Planning Observation Network (Hrsg.) (2006): Territory matters for competitiveness and cohesion. Facts of regional diversity and potentials in Europe. Synthesis Report, results by autumn 2006. Luxemburg.

European Spatial Planning Observation Network (Hrsg.) (2007): Scenarios on the territorial future of Europe. Espo Project 3.2. Luxemburg.

Köhler, Stefan (Hrsg.) (2007): Wachstumsregionen fernab der Metropolen. Chancen, Potenziale und Strategien. Arbeitsmaterial 334 der ARL. Hannover.

Merton, Robert K. (1957): Patterns of Influence. Local and Cosmopolitan Influentials. In: Ders. (1957): Social Theory and Social Structure. New York, S. 387-420.

Münkel, Daniela (Hrsg.), (2000): Der lange Abschied vom Agrarland. Agrarpolitik, Landwirtschaft und ländliche Gesellschaft zwischen Weimar und Bonn. Göttingen.

Schäfers, Bernhard/Zapf, Wolfgang (Hrsg.) (1998): Handwörterbuch zur Gesellschaft Deutschlands. Opladen. (Auch in Lizenzausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung). 2. erweiterte aktualisierte Auflage 2001.

Schuler, Martin/Perlik, Manfred (Hrsg.) (2004): Nicht-städtisch, rural oder peripher – wo steht der ländliche Raum heute? Bundesamt für Raumentwicklung (ARE). Bern.

Was ist dran an der Reurbanisierung? Wohnen und arbeiten in der Stadt. wohnbund – informationen Heft I + II, München 2006.

The World goes to town. In: Economist, 3. Mai 2007.

Die Finanzkrise der Städte

Klaus Jungfer

Im Jahr 2006 ist das Steueraufkommen der Kommunen spürbar gewachsen. Die Einnahmen haben erstmals seit fünf Jahren die Ausgaben überstiegen. Die Gesamtrechnung, in welche die Daten aller Kommunen einfließen, verdeckt jedoch die Unterschiede zwischen strukturstarken Städten und strukturschwachen Kommunen. Ein Blick auf die Kassenkredite zeigt, dass die Kreditschuld der Städte und Gemeinden seit Jahren stetig ansteigt. Zudem können viele Kommunen ihre Tilgungsverpflichtungen nicht mehr aus den laufenden Einnahmen decken. Trotz Sparmaßnahmen, Personalabbau und einem drastischen Investitionsrückgang konnten die kommunalen Haushalte durch den Anstieg der gesetzlich festgeschriebenen Sozialausgaben nicht saniert werden. Dies führt in letzter Konsequenz oftmals – auch gegen den Widerstand der Bürgerschaft – zur Veräußerung gemeinde- oder stadteigener Vermögenswerte. Klaus Jungfer konstatiert deshalb ein Strukturproblem, das sich durch Konjunkturaufschwung und höhere Steuereinnahmen nicht beheben lässt. Ansatzpunkte zur Lösung sind vielmehr eine Stärkung der Gemeinden im Grundgesetz, die Sicherung der Finanzautonomie und bessere Steuer- sowie Finanzverteilungsgesetze. **I**

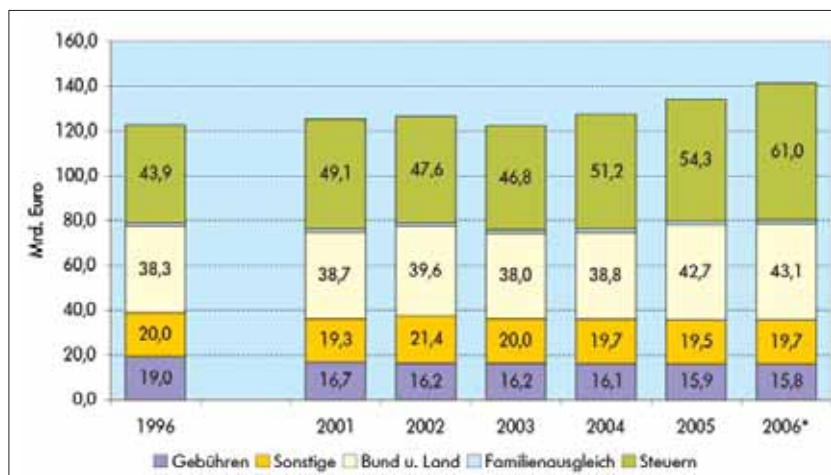
Fast könnte man denken, die Krise sei schon wieder vorbei. Letztes Jahr ist das Steueraufkommen der Kommunen gewachsen wie seit langem nicht mehr. Einige Städte fangen an, ihre Kreditschulden zurückzuführen. Manche können schon wieder mehr investieren. In vielen Kommunen hoffen die Bürgermeister und Räte, die bedrückende Zeit der Mangelwirtschaft werde endlich aufhören.

Einnahmenwachstum und Finanzierungssaldo

Die laufenden Einnahmen der Kommunen insgesamt sind im Jahr 2006 auf nahezu 140 Milliarden Euro gestiegen. Im Zehnjahresvergleich gleicht das Wachstum etwa die allgemeine Teuerungsrate aus (vgl. Abb. 1).

Die positive Einnahmenentwicklung beruht ausschließlich auf dem Steuerwachstum. Zumal die Gewerbesteuer erbringt wieder ein unerwartet ergiebiges Aufkommen, das sich – so die Steuerschätzung vom Mai 2007 – in den nächsten Jahren verstetigen soll.

Abb. 1: Einnahmen der Verwaltungshaushalte



Quelle: DST Gemeindefinanzbericht 2006, *DST/Destatis

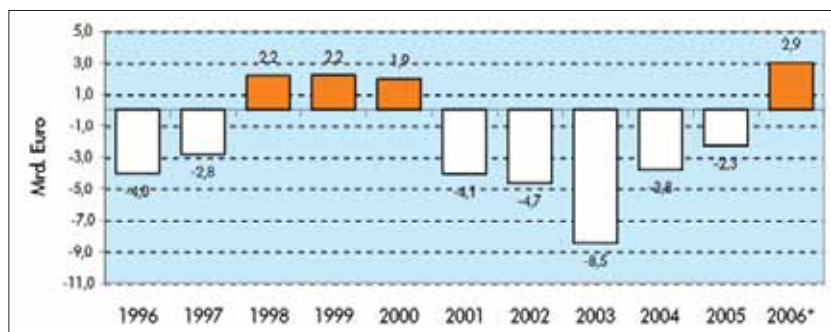
Erstmals nach fünf Jahren haben die Einnahmen der Städte und Gemeinden insgesamt wieder die Ausgaben überstiegen. Die Betrachtung der gemeindlichen Finanzierungssalden kann jedoch leicht zu Fehlschlüssen führen. Ein kommunaler Gesamthaushalt existiert in der Wirklichkeit nicht. Die Statistik rechnet die bereinigten Einnahmen und Ausgaben aller Kommunen zusammen und ermittelt daraus einen Saldo, der mit Vorjahren oder den Ergebnissen anderer Gebietskörperschaften verglichen werden kann (vgl. Abb. 2).

In diese Gesamtrechnung gehen die Steuerergebnisse wachstumsstarker Städte, die von den Gewinnen großer Kapitalgesellschaften profitieren, ebenso ein wie die nur einmalig auftretenden Nettoerlöse aus großen Vermögensveräußerungen. So ist der ermutigende Finanzierungssaldo 2006 auch von dem Verkauf

der Dresdner Wohnungsgesellschaft an einen privaten Investor beeinflusst. Jenen Städten jedoch, deren lokale Wirtschaft stagniert, in denen weiterhin hohe Arbeitslosigkeit herrscht, deren Bevölkerung abwandert und die auch nichts mehr zu verkaufen haben, hilft die Erkenntnis, dass es den Kommunen im Durchschnitt wieder besser geht, wenig. Sie wissen weiterhin nicht, wie sie ihre maroden Straßen ausbessern, das Schulhaus sanieren und den Jugendtreff vor der Schließung bewahren können. Selbst wenn sie höhere Steuern einnehmen, können sie das Geld nicht gleich ausgeben, weil sie in früheren Jahren ihre Konten überzogen und hohe Kassenkredite aufgenommen haben, die zunächst zurückgezahlt werden müssen.

Solche Unterschiede strukturschwacher und strukturstarker Städte hat es immer gegeben. Seit einem Jahrzehnt ist jedoch

Abb. 2: Finanzierungssalden der Kommunen



Quelle: DST Gemeindefinanzbericht 2006, *DST/Destatis

wahrzunehmen, dass sich der Abstand zwischen armen und reichen Kommunen – und dies unbeeinflusst von der allgemeinen Konjunktur- und Steuerentwicklung – stetig vergrößert. Deutlich zu sehen ist das an der Entwicklung der Kassenkredite und der Fehlbeträge in den Verwaltungshaushalten.

Kassenkredite

Kassenkredite wirken wie Überziehungen auf dem Girokonto einer Privatperson. Sie sind keine Deckungsmittel im Kommunalhaushalt und dienen nicht der Finanzierung von Ausgaben. Sie sind – jedenfalls der Theorie nach – nur dazu da, kurzfristige Disparitäten zwischen erwarteten Einnahmen und aktuell notwendigen Ausgaben zu überbrücken. Wenn die Einnahmen dann da sind, müssten Kassenkredite zurückgezahlt werden. Die Statistik zeigt, dass sich die Kassenkreditschuld der deutschen Kommunen seit einem Jahrzehnt stetig und offenbar ungebremst noch oben bewegt (vgl. Abb. 3). Ende 2006 hat sie die abenteuerliche Summe von 27,7 Milliarden Euro erreicht. Die inzwischen erreichte Höhe der Kassenkreditschuld kann nicht anders erklärt werden als damit, dass etliche einkommensschwache Kommunen inzwischen Kassenkredite stapeln, um ihre Zahlungsfähigkeit für unvermeidliche laufende Ausgaben zu verlängern. Die Angestellten, Arbeiter und Beamten im Dienst der Gemeinde müssen entlohnt, die Sozialhilfe muss ausgezahlt werden, und dies auch dann, wenn auf den Konten keine Guthaben sind. Die Kommune hat keine Wahl. Da auch der Kassenkredit Zinsen kostet und damit die laufenden Ausgaben weiter erhöht, kann sich eine bedrohliche Spirale in Gang setzen. Tatsächlich gibt es niemand, der aussagen kann, wie die Städte, die im Kassenkreditloch versunken sind, jemals die Überziehung ihrer Konten loswerden können. Hinzu kommt: Die Zinsen für die Kassenkredite sind von den Bewegungen am Geldmarkt abhän-

gig und dem Risiko ausgesetzt, kurzfristig schnell zu steigen. Seit 2004 haben sich diese Zinsen fast verdoppelt.

Die Kassenkreditschuld armer Städte steigt auch in jenen Jahren, in denen die Steuereinnahmen der Kommunen allgemein wachsen, wie es 1998 bis 2000 geschah und wieder seit 2004 der Fall ist. Wer annimmt, die Krise der Städte sei letztlich konjunkturell bedingt und werde sich bei höherem Wachstum aus daraus gewonnenen Mehreinnahmen quasi von selbst beheben, kann für diese Kommunen keine Lösung anbieten.

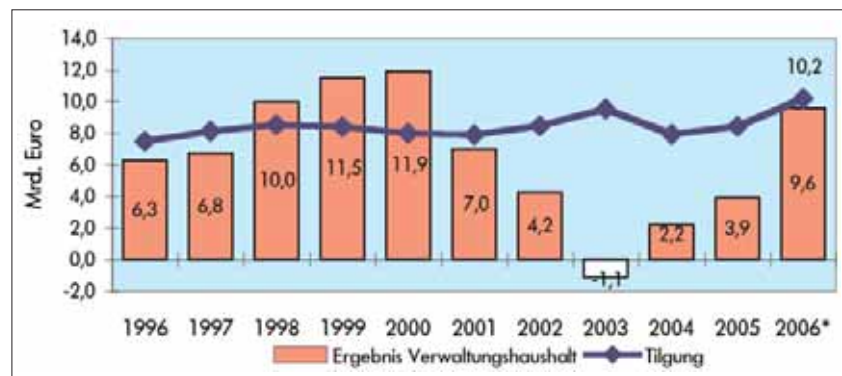
Fehlbeträge in Verwaltungshaushalten

Der Kassenkredit, der kein Deckungsmittel ist und in der Rechenschaftslegung der Kommune nur informatorisch mitgeteilt wird, tritt im Verwaltungshaushalt, der die laufenden Einnahmen und Ausgaben aufzeichnet, regelmäßig als Fehlbetrag auf. Der sollte eigentlich nicht da sein. Denn die Gemeindeordnungen schreiben vor, dass der Verwaltungshaushalt aus den laufenden Einnahmen ausgeglichen werden und sogar einen Überschuss erwirtschaften muss, der in den Vermögenshaushalt abgeführt werden und dort mindestens die laufende Tilgung für aufge-

nommene Kreditmarktschulden decken soll („Mindestzuführung“). Nur was darüber hinausgeht, die „freie Spitze“, steht letztlich als Teildeckungsmittel für neue Investitionen zur Verfügung. Wird die Mindestzuführung verfehlt, muss die Kommune für die notwendigen Ausgaben des Vermögenshaushalts (neue Investitionen, Tilgung) entweder neue Schulden aufnehmen oder aus der Aufgabe vorhandenen Vermögens Deckungsmittel gewinnen. Was immer sie tut, sie wird dadurch ärmer.

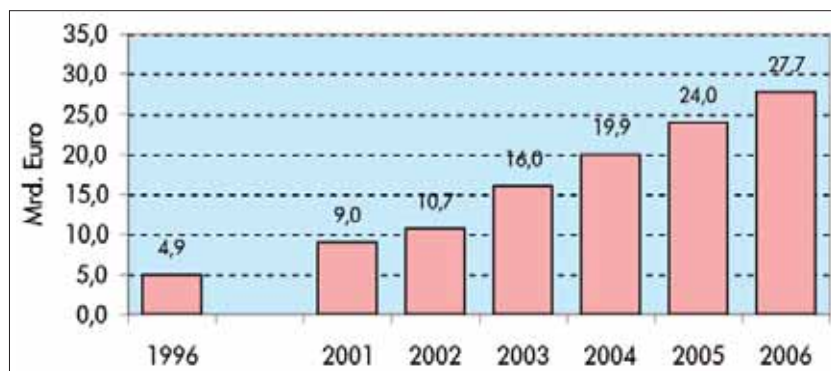
Seit 2001 haben die deutschen Kommunen insgesamt diese Vorgabe des Haushaltsrechts nicht erreicht, konnten also ihre Tilgungsverpflichtungen nicht mehr voll aus laufenden Einnahmen decken (vgl. Abb. 4). Im Jahr 2003 rutschte der kommunale Verwaltungshaushalt sogar überhaupt ins Defizit. Was bedeutet: Auch die Zinsen konnten teilweise nicht aus laufenden Einnahmen finanziert werden. Die seit 2004 wirksame Senkung der Gewerbesteuerumlage und das einsetzende Wachstum des Steueraufkommens haben bewirkt, dass sich diese gefährliche Entwicklung nicht fortgesetzt hat.

Abb. 4: Verwaltungshaushalte und Tilgung



Quelle: DST Gemeindefinanzbericht 2006, *DST/Destatis

Abb. 3: Kassenkreditschuld der Kommunen



Quelle: BMF

Auch bei dieser Betrachtung sind die Ergebnisse strukturstarker und strukturschwacher Städte in der Gesamtrechnung saldiert. Städten, die auch in der Krise ihren Haushalt stabil halten konnten, stehen andere gegenüber, die seit Jahren mit Fehlbeträgen wirtschaften müssen. Notorisch sind die Defizite in den Haushalten etlicher Großstädte in den alten Industrieregionen am Niederrhein, im Ruhrgebiet und im Saarland. Seit vielen Jahren zeichnet der Deutsche Städtetag die abgefragten Ergebnisse der Jahresrechnung seiner unmittelbaren Mitgliedsstädte auf; darunter sind alle kreisfreien Städte. Für das Jahr 2005 (die Einzelrechnungsergebnisse 2006 liegen noch nicht

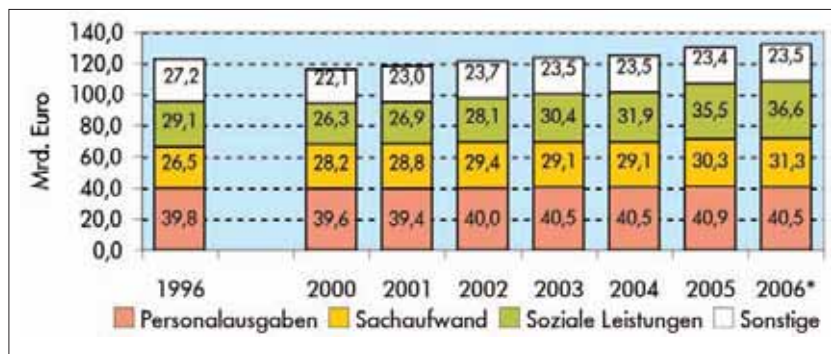
vorl) kam dabei heraus, dass die kumulierten Fehlbeträge von 117 Städten insgesamt über 10,5 Milliarden Euro betragen haben. Auch diese Fehlbeträge steigen seit zehn Jahren vorerst ungebrems und unbeeinflusst von der Konjunktur und den Steuereinnahmen.

Laufende Ausgaben

Auch das Jahr 1993 stand schon im Zeichen der Finanzkrise. Damals brach der Wirtschaftsboom nach der Wiedervereinigung ab und ließ die Einnahmen aus der Gewerbesteuer schlagartig verfallen. Darauf setzten in allen Kommunen Kürzungs- und Sparmaßnahmen ein, um die in Not geratenen Haushalte auszugleichen. In vielen Städten wurden lang laufende Konsolidierungs- und Haushaltssicherungsprogramme durchgesetzt, die zum Ziel hatten, die laufenden Aufgaben effizienter und sparsamer wahrzunehmen, Leistungen kostengünstiger zu erbringen. Die Liste dieser Maßnahmen ist beeindruckend. Man kann Reinigungsdienste einschränken, Reparaturen verzögern, die Pflege von Grünflächen vermindern und die Erneuerung von Fahrbahnbelägen hinausschieben. Freiwillige Zuschüsse an Kulturinitiativen, Sozialberatungsstellen und Sportvereine können gekürzt und Einrichtungen, die für entbehrlich gehalten werden, geschlossen werden. Am wirksamsten ist der planmäßige Abbau von Personal.

Dabei geschieht der Personalrückbau in der Regel nicht durch betriebsbedingte Kündigungen. Vielmehr werden frei werdende Stellen nicht mehr besetzt, Aufgaben umgruppiert und die verbliebenen Beschäftigten stärker belastet. Andere Aufgaben werden z. T. ausgelagert oder ganz privatisiert. Deren Stellen werden in der öffentlichen Personalstandstatistik nicht mehr gezählt. Seit 1992 hat die Anzahl der Vollzeitbeschäftigten in den Gemeindehaushalten um mehr als 700.000 abgenommen, das sind über 40 Prozent. Die Personalausgaben der deutschen Kommunen haben sich als Folge dieser Maßnahmen in den letzten zehn Jahren auch nominal nicht erhöht, obwohl Tarifgehälter und Besoldungen gestiegen sind. Im Durchschnitt wurde Jahr für Jahr soviel Personal abgebaut wie für die verbliebenen Beschäftigten mehr aufgewendet werden musste. Dagegen ist der laufende Sachaufwand, der zu Marktpreisen eingekauft werden muss und bei dem Einsparungen nur in Grenzen möglich sind, in diesem Zeitraum gewachsen, wenn auch geringer als die Teuerungsrate. Der Langzeitvergleich der Ausgaben für Personal und Sachaufwand zeigt, dass die Kommunen im Rahmen ihrer begrenzten Möglichkeiten bei den beeinflussbaren laufenden Ausgaben kräftig

Abb. 5: Ausgaben der Verwaltungshaushalte



Quelle: DST Gemeindefinanzbericht 2006, *DST/Destatis

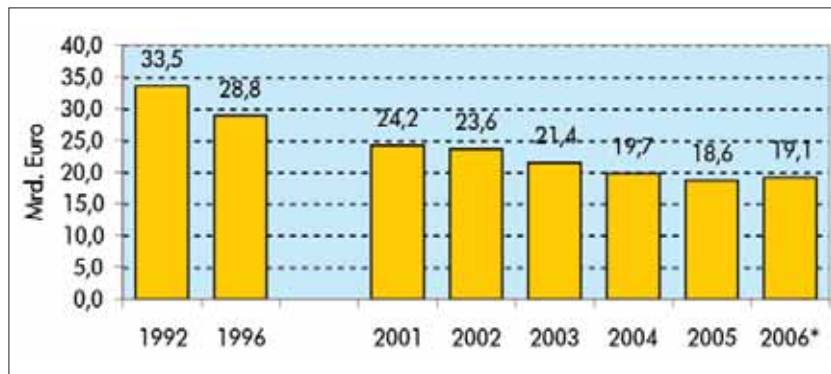
gespart haben (vgl. Abb. 5). Jedoch sind sie davon nicht gesund geworden.

Dass das Sparen nicht geholfen hat, die Haushalte zu sanieren, hat seine Ursache in der Dynamik der laufenden Sozialleistungen. Bei diesen können die Kommunen zumeist überhaupt nicht sparen. Sie müssen die gesetzlichen Ansprüche erfüllen. Die Ausgaben der Städte und Gemeinden für soziale Zwecke wachsen seit Jahrzehnten schneller als ihre Einnahmen aus Steuern. Nach Berechnungen von Martin Junkernheinrich (2006) haben sich im Zeitraum 1979-2004 zwar die nominalen

Investitionsverfall

Noch 1992 hatten die Städte und Gemeinden für Sachinvestitionen in ihre Infrastruktur insgesamt 33,5 Milliarden Euro ausgegeben. Seitdem ist ein massiver Rückgang eingetreten, im Jahre 2006 auf 19,1 Milliarden Euro (minus 43 Prozent). Da in diesem langen Zeitraum die Preise für Bauleistungen gestiegen sind, kann ausgesagt werden, dass die deutschen Kommunalhaushalte heute real weniger als die Hälfte dessen investieren als noch vor 15 Jahren (vgl. Abb. 6).

Abb. 6: Sachinvestitionen der Kommunen



Quelle: DST Gemeindefinanzbericht 2006, *DST/Destatis

Nettoeinnahmen der Kommunen aus Steuern knapp verdoppelt, die Sozialausgaben indes mehr als verdreifacht. Im Jahre 2006 sind die Ausgaben für soziale Leistungen auf 36,6 Milliarden Euro angestiegen, das sind bereits über 60 Prozent aller Nettosteuerereinnahmen. Weil unter diesen Bedingungen Versuche, durch Einsparungen bei den laufenden Ausgaben die Verwaltungshaushalte zu konsolidieren, an Grenzen stießen, blieben in zahlreichen Kommunen die Vermögenshaushalte, aus denen die Investitionen finanziert werden, Not leidend. Bereits vor mehr als einem Jahrzehnt setzte ein lang laufender Abbau der kommunalen Sachinvestitionen ein.

Das Deutsche Institut für Urbanistik in Berlin (Difu) hat bereits im Jahre 2001 den Investitionsbedarf der Kommunen untersucht und ist zu dem Ergebnis gekommen, dass es notwendig wäre, in einem Zehnjahreszeitraum insgesamt 686 Milliarden Euro für neue Investitionen aufzuwenden, davon 475 Milliarden Euro in den alten und 211 Milliarden Euro in den neuen Bundesländern. Zwar wird ein Teil dieser Investitionen außerhalb der Gemeindehaushalte finanziert, nämlich in Eigenbetrieben oder kommunalen Kapitalgesellschaften, zunehmend auch in materiell privatisierten Betrieben. Diese setzen dafür Einnahmen aus Gebühren oder Umsatzerlöse ein. Jedoch ist unübersehbar,

dass die Kommunen für ihre verbliebenen Kernaufgaben notorisch zu wenig investieren, um die gemeindliche Infrastruktur, zumal beim Schulhausbau und bei Kinderbetreuungseinrichtungen, bedarfsgerecht zu erneuern und zu verbessern. Unterlassene Investitionen haben aber längerfristig schädliche Wirkungen auf das Leistungsangebot für die Gemeindebürger. Auch die lokale Wirtschaft leidet darunter. Deren Chancen auf Entwicklung, Wachstum und mehr Beschäftigung werden geringer. Am Ende gehen weniger Steuern ein.

Der Investitionsrückgang trübt die Freude über den 2006 wieder gewonnenen positiven Finanzierungssaldo der Gemeindehaushalte. Hätten die Kommunen nur nominal soviel investiert wie zehn Jahre zuvor, wären sie tief im Defizit versunken.

Kreditbremse bei Kommunen

Um bedarfsgerecht investieren können, ist die Kommune dann, wenn der Verwaltungshaushalt nicht leistungsfähig ist und keine ausreichende „freie Spitze“ erwirtschaften kann, auf staatliche Zuschüsse und auf Kommunalkredite angewiesen. Während aber die staatlichen Beihilfen für Baumaßnahmen seit geraumer Zeit stagnieren, verlor der Kommunalkredit als (Teil-)Finanzierungsmittel für Investitionen zunehmend an Bedeutung. Über das letzte Jahrzehnt gerechnet hat es bei den Kommunen keine Netto-Neuverschuldung mehr gegeben. Im Gegenteil, es wurden sogar Schulden abgebaut. Seit 1996 ist die Kreditmarktverschuldung des öffentlichen Gesamthaushalts – getrieben von den Schuldauflagen des Bundes und der Länder – um 417 Milliarden Euro (oder 39 Prozent) auf 1.485 Milliarden Euro gewachsen. Der darin enthaltene Anteil der Städte und Gemeinden dagegen ist um 4,3 Prozent auf 82 Milliarden Euro gesunken.

Es gibt wenig Anlass, die Haushaltsdisziplin der Kommunen dafür zu loben. Haushaltskredite dürfen nach den Vorgaben der Gemeindeordnungen nur für Investitionen eingesetzt werden. Der Rückgang der öffentlichen Investitionen, von denen mehr als die Hälfte in den Kommunen stattfindet, einerseits und wirksame Kreditrestriktionen andererseits sorgen dafür, dass viele Städte und Gemeinden Kapitalmarktkredite nicht mehr aufnehmen, und dies selbst dann, wenn der Investitionsbedarf unabweisbar ist. Die

Rechtsaufsichtsbehörden müssen darauf bestehen, dass Zinsen und Tilgung aus neuen Kommunalkrediten dauerhaft aus den Ergebnissen des Verwaltungshaushalts bedient werden können. Wenn das nicht mehr gewährleistet ist, werden Kreditermächtigungen nicht mehr genehmigt.

Ausweg Vermögensveräußerungen

Wenn der Verwaltungshaushalt keinen ausreichenden Überschuss ausweist oder überhaupt defizitär ist und sich die Gemeinde neue Kredite für Investitionen dauerhaft nicht mehr leisten kann, gehen viele Kommunen daran, Vermögen zu veräußern und aus den Erlösen Liquidität zu schöpfen.

Städte und Gemeinden haben Grundstücke und Gebäude, Wirtschaftsbetriebe und Beteiligungen an Unternehmen, auch Finanzanlagen und Kreditforderungen. Das alles ist etwas wert. Wenn diese Vermögensgegenstände nicht zwingend für die Erfüllung kommunaler Aufgaben benötigt werden, kann man sie an private Investoren verkaufen und aus dem eingenommenen Geld alte Schulden tilgen oder für notwendige neue Investitionen einsetzen.

Inzwischen beschäftigt sich eine ganze Branche der Finanzindustrie damit, Kommunen die Vorteile eines Verkaufs von Anteilen an Versorgungs- und Entsorgungsbetrieben, ganzer Krankenhäuser oder kommunaler Wohnungsgesellschaften schmackhaft zu machen. Natürlich wissen auch die Bürgermeister, Räte und Kämmere, dass die Investoren sich Wertsteigerung und Gewinn, die vermittelnden Investmentbanken und Beratungsunterneh-

men Provisionen und Honorare aus dem Geschäft erhoffen. Da sie aber Liquidität brauchen, bleibt den Kommunen oft keine Alternative.

Über den Umfang gemeindlicher Vermögensverkäufe und die Auswirkungen auf die kommunalen Anlagevermögen sind keine genaueren Untersuchungen zugänglich. Allein aus Grundstücksverkäufen haben Städte und Gemeinden seit 1996 rund 23 Milliarden Euro mehr eingenommen als für die Anschaffung neuer Grundstücke aufgewendet wurde. Dieser Nettoerlös wurde für die Haushaltsfinanzierung eingesetzt. Da die Einnahmen aus Verkaufserlösen einmalig auftreten und Vermögen endlich ist, sind nachhaltige Effekte, die zur Gesundung Not leidender Kommunalhaushalte führen können, davon nicht zu erwarten. Das gilt auch, wenn die Erlöse zur Schuldentilgung verwendet werden. Zwar erspart sich die Gemeinde damit vorerst laufenden Zinsaufwand, jedoch muss sie das Geld schon bald wieder für notwendige neue Investitionen und Schuldendienstlasten aus neuen Krediten ausgeben.

Gegen Vermögensverkäufe gibt es oft Widerstand in Gemeindevertretungen und der örtlichen Bürgerschaft. Besonders der Verkauf kommunalen Wohnungsbesitzes ist heftig umstritten und wurde in einigen Städten durch Bürgerentscheide vereitelt. Rein wirtschaftlich betrachtet, sind solche Verkäufe für die Gemeinde längerfristig oft auch nicht vorteilhaft. Ein Finanzinvestor, der eine Wohnungsgesellschaft mit hohem Fremdfinanzierungsan-

Dieses Bild kann aus
urheberrechtlichen Gründen
nicht angezeigt werden

Bröckelnde Fassaden und undichte Dächer von Schulgebäuden sind ein Beleg für die Finanzkrise der Städte und Gemeinden. Das Bild zeigt eine sanierungsbedürftige Grundschule in Berlin.

picture alliance/dpa

teil erwirbt, dadurch Steuervorteile erlangt und Wertzuwächse anschließend durch Weiterverkauf realisiert, kann Renditen von über 20 Prozent auf das eingesetzte Kapital erzielen. Die Gemeinde jedoch verzichtet dabei dauerhaft auf die Wertsteigerungschancen, die im Grund und Boden ruhen, und verliert sichere künftige Einnahmen aus Mieten. Schließlich gibt sie Belegungsrechte und damit wirksame Instrumente zur Beeinflussung der Einwohnerstruktur auf. Das Festhalten am kommunalen Vermögen – zumal an Wohnungsbeständen und Grundstücksvorräten – hat längerfristig noch nie geschadet, sich aber später oft als vorteilhaft erwiesen.

Arme und reiche Kommunen

Jene Städte und Gemeinden, die am Aufschwung der Konjunktur und den Steuerzuwächsen nur unterdurchschnittlich teilnehmen, finden unter den gegenwärtigen Bedingungen nur wenig Trost. Wenn alle Einsparmöglichkeiten im laufenden Haushalt ausgereizt sind, bleiben sie auf ihren Kassenkrediten sitzen und haben bald auch nichts mehr zu verkaufen.

Auch in armen Kommunen haben die Einwohner Anspruch auf ein ausreichendes Grundangebot gemeindlicher Leistungen und Einrichtungen. Eigentlich müssten die Regeln der Steuerverteilung und der kommunalen Finanzausgleiche dafür sorgen, dieses Grundangebot dauerhaft zu sichern.

Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer wird nach dem örtlichen Aufkommen am Hauptwohnsitz verteilt. Kernstädten, die die Hauptlast der Infrastruktur für ihre ganze Region tragen, entgehen damit die Lohnsteueranteile aller Arbeitnehmer, die in der Stadt arbeiten, jedoch im Umland wohnen. Der Bundesgesetzgeber könnte das ändern, indem er die Lohnsteuer aufkommen zwischen Betriebsstätten- und Wohnsitzgemeinden teilt. Wie ifo-Studien schon seit Jahrzehnten zeigen, überbewerten die Finanzausgleichsgesetze der Flächenländer die Steuerkraft und unterbewerten die bei steigenden Einwohnerzahlen überverhältnismäßig wachsenden Bedarfe für das kommunale Grundangebot. Die Landesgesetzgeber könnten das überkommene System der Schlüsselzuweisungen reformieren. Jedoch sind alle Versuche, die offenbaren Mängel der teilweise absurd überregulierten Finanzverteilung zu beseitigen, im Gestrüpp widerstreitender Interessen gescheitert.

Fazit: Noch keine Entwarnung

Die derzeit sehr hohen Wachstumsraten bei den kommunalen Steuereinnahmen sollten nicht den Blick verstellen. Perso-

nalabbau, Investitionsschwäche und Vermögensverfall sind nach wie vor Alltag in vielen Städten und Gemeinden. Bereits die Krise der Gemeinde финанzen in den Jahren 1993 bis 1998 hat gelehrt, dass Konjunkturaufschwung und höhere Steuereinnahmen allein das Problem der partiellen Unterfinanzierung der Gemeindeaufgaben nicht lösen können. Auch Spar- und Konsolidierungsprogramme haben nur teilweise geholfen. Zu viele Gemeinden haben nicht genug dauerhaft gesicherte Einnahmen. Und die Steuer- und Ausgleichsmittel werden nicht gerecht genug verteilt.

Seit Jahrzehnten hat der Staat durch Steuer- und Steuerverteilungsgesetze, ungerechte kommunale Finanzausgleiche und immer wieder neue Aufgabenübertragungen ohne ausreichenden Kostenersatz die Finanzen der Kommunen untergraben und damit ein Strukturproblem geschaffen, das auch durch Wirtschaftswachstum nicht mehr beseitigt werden kann. Was bedeutet: Auch bei sparsamer Aufgabenerfüllung können die im Konjunkturzyklus schwankenden Einnahmen aus Steuern die laufenden Leistungen zu vieler Kommunen dauerhaft nicht mehr finanzieren.

Zwar hat die Föderalismusreform den unmittelbaren Durchgriff des Bundesgesetzgebers (Art. 84 Abs. 1 GG alt) auf die Kommunen beim Vollzug von Bundesgesetzen eingeschränkt, jedoch bleiben Städte und Gemeinden umso mehr abhängig von den Ländern, die unterschiedlich leistungsfähig sind und mit ihrer Regelungsmacht auch verschieden umgehen. Um die Anwendung der inzwischen in allen Flächenländern wirksamen neuen Konnexitätsregeln wird heftig gestritten. Und die alten Rechnungen aus den Jahrzehnten, in denen der Grundsatz der Kostenersatzung für übertragene Aufgaben noch keine Geltung hatte, bleiben auf ewig unbezahlt.

Die Kommunen sind in den Staatsaufbau der Länder integriert, sie agieren funktional als unterste Verwaltungsebene und führen die meisten Gesetze aus. Ihre Finanzierung ist durch die Gesetze vorbestimmt. Die Gemeindegeldverwaltung ist im Grundgesetz nur mangelhaft, ihre Finanzautonomie gar nicht gesichert.

Die von der Regierung der Großen Koalition eingeleitete Reform der Unternehmenssteuern verspricht den Kommunen die (teilweise) Einbeziehung aller Finanzierungskosten (Zinsen, Mieten, Pachten, Leasingraten und Lizenzen) in die Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer. Diese Maßnahme ist unbedingt vorteilhaft, da damit die kommunalen Einnahmen im konjunkturellen Zyklus stabilisiert werden. Weil aber gleichzeitig die Steuermesszahl (bisher 5,0 Prozent) auf 3,5 Prozent abgesenkt wird, ist noch nicht verlässlich abzuschätzen, in welchem

Maße die Reform am Ende tatsächlich eine dauerhafte Stärkung der Gemeindefinanzen bewirken wird. Das Problem der Unterfinanzierung strukturschwacher Städte bleibt vorerst ungelöst.

LITERATUR

Die Zahlen der Kommunalfinanzstatistik beziehen sich auf die Ergebnisse der Gemeinden/Gemeindeverbände in den Flächenstaaten der Bundesrepublik Deutschland. Die Daten der Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg sind darin nicht berücksichtigt. Die Gemeindefinanzberichte verwenden, soweit verfügbar, die Zahlen der Rechnungsstatistik. Für 2005 und 2006 sind vorerst jene der Kassenstatistik angegeben.

Bundesministerium der Finanzen (BMF): Eckdaten zur Entwicklung und Struktur der Kommunalfinanzen (jährliche Finanzberichte, zuletzt 1996–2005 und 1997–2006). Berlin.

Deutscher Städtetag (DST) (2006): Gemeindefinanzbericht 2006 (Hanns Karrenberg, Engelbert Münstermann). Köln; Aktuelle Finanzlage der Städte – Rückblick auf 2006 und Prognose für 2007, Kommunalfinanzen 2005 bis 2007 – Prognose der kommunalen Spitzenverbände; Aktuelle Finanzlage der Städte, Vorbericht für die 153. Sitzung des Finanzausschusses am 26./27. April 2007 in Dresden.

Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) (2001): Der kommunale Investitionsbedarf im Zeitraum 2000 bis 2009 (Michael Reidenbach). Difu-Beiträge zur Stadtforschung Band 35. Berlin.

Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung (ifo) (1986): Berücksichtigung zentraler Orte im kommunalen Finanzausgleich Bayern (Willi Leibfritz, Benedikt Thanner). ifo-Studien zur Finanzpolitik 38. München.

Martin Junkernheinrich (2006): Wege aus der finanziellen Handlungsunfähigkeit – Über die Schwierigkeiten einer Reform der Gemeindefinanzen. In: Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.). Das neue Gesicht der Stadt – Strategien für die urbane Zukunft im 21. Jahrhundert. Berlin.

Statistisches Bundesamt (destatis): Ergebnisse der Vierteljahresstatistik der Kommunalfinanzen für 2006. Wiesbaden.



UNSER AUTOR

Klaus Jungfer, 1940 in Breslau geboren, zunächst Staatsanwalt, war von 1993 bis 2004 Stadtkämmerer in München, seit 1996 auch Vorsitzender des Finanzausschusses des Bayerischen Städtetages. Sein Buch „Die Stadt in der Krise – Ein Manifest für starke Kommunen“ erschien 2005 im Hanser Verlag (München) sowie als Band 495 der Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung.

Wirtschaftliche Prosperität, demographischer Wandel und Migration

Richard Reschl / Walter Rogg

Der demographische Wandel hat die Einsicht befördert, dass die Wirtschaft der Bundesrepublik Deutschland ohne Zuwanderung nicht auskommen wird. Aufgrund der Interdependenz von wirtschaftlichem Wohlstand, demographischen Veränderungen, Erwerbsquote, Migration und Integration kann die Bevölkerungsentwicklung ein Indikator für die Attraktivität und Prosperität von Städten, Gemeinden und Regionen sein. Richard Reschl und Walter Rogg analysieren diese wechselseitige Verflochtenheit am Beispiel der Region Stuttgart, die zu den wirtschaftsstärksten Regionen Europas zählt und – dem bundesweiten Trend folgend – ebenfalls von einer Schrumpfung der Bevölkerung betroffen ist. Angesichts dieser Entwicklung werden zwei wirtschaftliche Prognosen vorgestellt, die in einer Variante von einer wirtschaftlichen Stagnation, in der anderen hingegen von einer weiterhin dynamischen Wirtschaftsentwicklung ausgehen. Unterstellt man das positive Szenario weiteren Wachstums, dann wird der Arbeitskräftebedarf die Zuwanderung von ausländischen Arbeitnehmern weiterhin fordern und fördern. In erster Linie kann die Region – wie im Übrigen auch die bundesdeutsche Volkswirtschaft – am stärksten von der Zuwanderung hoch qualifizierter Arbeitskräfte profitieren. Daraus ergeben sich jedoch Konsequenzen: Neben einer besseren Integration der Migranten muss die Region ihre Attraktivität für hoch qualifizierte Zuwanderer erhöhen, d. h. ihre urbanen Qualitäten bewahren und sich als weltoffener Standort präsentieren. Durch einen merklichen Wandel in der Ausländerpolitik, durch Reformen des Bildungssystems, die Erhöhung der Familienfreundlichkeit – auch in Betrieben – und vielfältige Initiativen der regionalen Wirtschaftsförderung können positive Rahmenbedingungen geschaffen werden. **I**

Der demographische Wandel hat die Einsicht befördert, dass die Wirtschaft ohne Zuwanderung nicht auskommen wird. Die wechselseitige Verflochtenheit von wirtschaftlichem Wohlstand, demographischen Veränderungen, Migration und Integration betrifft auch die wirtschaftsstarke Region Stuttgart.

picture alliance/dpa

Einleitung

Es hat ziemlich lange gedauert, bis Fragen des demographischen Wandels in der Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland in das kollektive Bewusstsein getreten sind. Inzwischen gehört die Aufzählung der Konsequenzen – wir werden weniger, grauer und bunter – zum Allgemeinwissen. Einher geht mit

dieser Erkenntnis eine Differenzierung in der Wahrnehmung der Bedeutung der Zuwanderung: Migration¹ wird nicht mehr allein unter ideologischen Gesichtspunkten betrachtet, sondern immer mehr unter dem Aspekt, wie viel Zuwanderung unsere Gesellschaft benötigt, um ihre starke wirtschaftliche Stellung in der globalen Wirtschaft zu behaupten.²

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

Zuwanderung findet statt in die Bundesrepublik Deutschland. Zuwanderer jedoch haben einen konkreten Ort; sie kommen nach Hamburg, Köln oder Stuttgart. Für die Migranten haben Städte, vor allem die Großstädte, einen besonderen Stellenwert, leben doch 80 Prozent der Ausländer in Deutschland in Großstädten: „Ob ihre Integration gelingt, wird sich also in den Großstädten entscheiden.“³

Richard Florida hat in seiner Veröffentlichung *The Rise of the Creative Class* (2002) ausgeführt, dass die wirtschaftliche Entwicklung von Städten und Regionen vor allem von der so genannten kreativen Klasse abhängt. Städte und Regionen, denen es gelingt, die Kreativen an sich zu binden, hätten einen Vorsprung im weltweiten Kampf um die besten Köpfe. Angezogen würde die kreative Klasse vor allem durch drei zentrale Sachverhalte: „Technology, Talent and Tolerance.“⁴ „Weltoffenheit“ und „Internationalität“ haben in einer globalen Wirtschaft eine herausragende Bedeutung. Dieser Sachverhalt ist nur vordergründig eine Frage von Exportstatistiken. Dahinter steht vielmehr eine ganz andere Ausrichtung: „Weltoffenheit“ ist die mentale Bereitschaft, Zuwanderung als Chance und nicht als Bedrohung zu interpretieren. Dass es hier noch einige Hürden zu nehmen gilt, zeigt die Diskussion in der Bundesrepublik fast täglich.

Vielleicht wird in ferner Zukunft – nehmen wir einmal das Jahr 2030 hypothetisch an – der Juli 2007 ein wichtiges Datum bei der Bewertung der Geschichte der Zuwanderung in der Bundesrepublik Deutschland sein. Der so genannte Zweite Integrationsgipfel der Bundesregierung hat konkrete Ergebnisse in der Frage der Integration ausländischer Bevölkerungsgruppen erbracht. Wenn auch die Integrationspläne des Bundes und der Länder weiter konkretisiert – und erst noch umgesetzt – werden müssen, wird doch eines sehr deutlich: Bund, Länder und Kommunen anerkennen (endlich), dass die Bundesrepublik Deutschland ein Einwanderungsland ist. Dieser Einsicht sollen nun auch Taten folgen: von der Bildung und Ausbildung bis hin zu einem Ausbildungspakt und besonderen Initiativen der deutschen Wirtschaft zur Umsetzung der „Charta der Vielfalt“. Wenn auch noch präzise Zeit- und Finanzierungskonzepte fehlen, wird durch diese Initiative eines sehr deutlich: Es erfordert eine große Kraftanstrengung, diese bisher noch allzu häufig brachliegenden Ressourcen in der Qualifizierung der ausländischen Einwohner, die bereits hier sind – und zu einem großen Teil auch hier geboren sind – systematisch zu entwickeln. Dahinter steht, siehe oben, die praktische Einsicht, dass die Wirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland qualifi-

zierte Zuwanderung dringender denn je benötigt. Gerade diese nüchterne und pragmatische Sicht der Dinge macht die Aufgabe nicht geringer, aber erweitert die seitherige Diskussion um eine entscheidende Facette: Wir sind gut beraten, die Aufgabe der Integration weniger ideologisch, sondern mehr pragmatisch anzugehen. In diesem Fall ist der Eigennutz und die Definition dessen, was wir an Zuwanderung brauchen, weitgehend deckungsgleich mit den Interessen der Zuwanderer, die bei uns leben bzw. in den nächsten Jahren zu uns kommen werden. Dass diese Erkenntnis nicht ohne Konflikte umzusetzen sein wird, ist einsichtig; aber jetzt stimmt wenigstens die Zielrichtung, und, was noch wichtiger ist, sie wird von einem breiten politischen Konsens getragen.

Aufgrund der wechselseitigen Verflochtenheit von wirtschaftlicher Prosperität, demographischen Veränderungen, Erwerbsquote, Migration und Integration kann die Bevölkerungsentwicklung ein Indikator für die Attraktivität und Prosperität von Städten und Gemeinden, aber auch einer Region, sein. Zugleich wird aber eine positive Bevölkerungsentwicklung in Zukunft auch nur in attraktiven, prosperierenden Regionen stattfinden. Angesichts der demographischen Alterung und der Schrumpfung der Bevölkerung Deutschlands treten also auch die

Regionen in einen Wettbewerb um Bevölkerung, die von außer- und innerhalb Deutschlands zuwandert.⁵

In dieser Veröffentlichung werden in erster Linie regionale Aspekte herausgearbeitet. Dies hat mehrere Gründe: Erstens wird damit den Strukturen in der Wirtschaft Rechnung getragen. Die Produktionsstätten internationaler Konzerne wie Daimler AG, Bosch oder auch Porsche verteilen sich auf mehrere Kommunen, sie sind (allenfalls) regional erfassbar. Damit einher geht zweitens, dass die „Standorttreue“ von Unternehmen gegenüber der einzelnen Kommune abnimmt. Drittens spielen regionale Bezüge auch im Alltagsleben der Menschen eine immer größere Rolle: Vom Einkauf über die berufliche Schulbildung bis hin zur Freizeitgestaltung gewinnt die regionale Orientierung an Gewicht.

Ausgangslage – Zahlen und Fakten

Politik, Wissenschaft und Statistik haben ein – nicht nur, aber auch – enormes semantisches Problem, das Phänomen Migration, Migrationshintergrund und Migrationserfahrung definitorisch in den Griff zu bekommen.⁶ Problematisch bei diesen Zuschreibungen – Deutsche, Ausländer, Migranten, Einwohner mit und ohne Migrationshintergrund oder -erfah-

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

Eine Frau mit Kopftuch geht an einem Werbeplakat mit der Aufschrift „Schön, dass Sie da sind“ vorbei. „Weltoffenheit“ und „Internationalität“ als herausragende Kennzeichen einer globalisierten Wirtschaft sind an die mentale Bereitschaft gebunden, Zuwanderung als Chance und nicht als Bedrohung zu interpretieren.

picture alliance/dpa

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

Prozent – und dies bei einer Verringerung der Anzahl der Betriebe um 20 Prozent und der Zahl der Beschäftigten um 27 Prozent. Bezieht man die Kaufkraft auf die Bevölkerung, standen 2005 durchschnittlich jedem Einwohner der Region Stuttgart 19.971 Euro zur Verfügung (Land Baden-Württemberg 18.205 Euro).¹¹

Auch die Innovationskraft der Region ist stark: Die Ausgaben für Forschung und Entwicklung (FuE) in Wirtschaft, außeruniversitären Forschungseinrichtungen und Hochschulen beliefen sich 2001 mit rund 5,2 Milliarden Euro (Quelle: Statistisches Landesamt) auf rund 6,4 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Damit liegt die Region Stuttgart deutlich über dem Wert für Baden-Württemberg (3,9 Prozent), das wiederum nach Schweden (4,3 Prozent) EU-weit die höchste FuE-Ausgabenintensität zu verzeichnen hat.¹² Von den 71.000 Personen, die sich in Baden-Württemberg 2001 in Unternehmen mit FuE beschäftigten, war knapp die Hälfte (34.710) im Großraum Stuttgart tätig. Gemessen am Indikator FuE-Personal pro 1.000 Erwerbstätige wird die FuE-Intensität der Region Stuttgart deutschlandweit von keiner Metropolregion übertroffen.¹³

Die sektorale Gliederung zeigt, dass die regionale Wertschöpfung inzwischen zu mehr als 60 Prozent im Dienstleistungssektor stattfindet, nur noch 37,5 Prozent des Gesamtbruttoinlandsprodukts erwirtschaftet das produzierende Gewerbe. Lange Zeit hatten wenige Schlüsselbranchen des produzierenden Gewerbes den Arbeitsmarkt und das ökonomische Geschehen dominiert, insbesondere der Fahrzeugbau, gefolgt von Maschinenbau und Elektrotechnik. In den letzten Jahren büßte die Region Stuttgart aufgrund von Rationalisierungen, Betriebsaufgaben und Produktionsverlagerungen Arbeitsplätze ein: In der Zeit zwischen 1990 und 2004 gingen im produzierenden Sektor über 163.000 Jobs (–27 Prozent) verloren. Der Stellenabbau wäre jedoch weitaus höher ausgefallen, hätte nicht ein Großteil der Verluste durch neue Arbeitsplätze im Dienstleistungssektor kompensiert werden können. Im gleichen Zeitraum wurden über 105.000 neue Arbeitsplätze im Dienstleistungssektor geschaffen, und zwar sowohl im Bereich der unternehmens- (Recht, Steuer, Unternehmensberatung, IT) wie auch der perso-

nenbezogenen Dienstleistungen (Sozial-, Gesundheits- und Bildungsbereich).¹⁴ Der Anteil an- und ungelernter Beschäftigter ist im Metropolenvergleich dennoch nach wie vor überproportional hoch.¹⁵

Die Integration der ausländischen Bevölkerung in der Region Stuttgart erfolgte bislang vor allem über den stark industriell geprägten Arbeitsmarkt und dessen große Nachfrage nach gering qualifizierten Arbeitskräften. Bei Daimler z. B. gibt es im Betriebsrat eine Quotierung für die vier am stärksten vertretenen Nationen; diese sind neben Deutschland die Türkei, Griechenland, Italien und Serbien. Stand Ende 2005 arbeiteten allein im Werk Untertürkheim neben 16.553 Deutschen – von denen ebenfalls viele Vorfahren aus aller Welt haben – 5.323 Ausländer.¹⁶

Der Einbruch der Weltwirtschaft zu Beginn der 1990er-Jahre hat die exportorientierte Region Stuttgart stark getroffen, der Wandel zur Dienstleistungsregion ist – wie oben beschrieben – inzwischen weitgehend vollzogen. Seit 1997 sinkt die Arbeitslosigkeit in der Region wieder, sie ist jedoch noch immer höher als zu Beginn der 1990er-Jahre. Ende November 2005 waren in der Region 90.000 Personen arbeitslos, dies entspricht einer Quote von 6,5 Prozent.¹⁷ Mit diesen Werten zeichnet sich die Region Stuttgart im interregionalen Vergleich durch relativ geringe Arbeitslosenquoten und in der Folge geringe Sozialhilfedichten der deutschen wie der ausländischen Bevölkerung aus.¹⁸ Die Erwerbslosigkeit liegt heute jedoch auch in der Region bei den ausländischen Erwerbspersonen etwas mehr als doppelt so hoch wie bei den Deutschen.¹⁹ Diese Beobachtung ist auch für Baden-Württemberg, für die Stadt Stuttgart²⁰ sowie bundesweit belegbar.²¹ „Wenn der Arbeitsmarkt dies erfordert, dann werden ausländische Arbeitnehmer früher und schneller arbeitslos als deutsche.“²² Die Gründe sind vielfältig: Die Mehrzahl der beschäftigten Zuwanderer ist als ungelernte und angelernte Arbeiter vorwiegend im industriellen Sektor tätig und hat den wirtschaftlichen Strukturwandel seit den 1970er-Jahren nur unzureichend und verzögert vollzogen.²³ Zum Teil beruht die hohe Arbeitslosigkeit von Ausländern noch auf einer geringeren sprachlichen und beruflichen Qualifikation.²⁴ Das Qualifikationsniveau der ausländischen Bevölkerung in der Region Stuttgart ist nachweislich niedriger als das der deutschen Bevölkerung (62 Prozent der ausländischen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten haben keinen Berufsabschluss oder ihre im Ausland erworbene

– ist unter anderem, dass sich über die Jahrzehnte, in denen die Statistiken geführt wurden, mehrfach die rechtlichen und politischen Voraussetzungen geändert haben, was den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit angeht.⁷ Die Staatsangehörigkeit als Indikator verliert an Aussagekraft: Auch der „künftige Anteil Nichtdeutscher“ ist „abhängig vom Umfang der Staatsangehörigkeitswechsel.“⁸ Mangels anderer möglicher Indikatoren operiert dieser Beitrag dennoch vor allem mit den vorhandenen Statistiken zur Staatsangehörigkeit.

Wirtschaftliche Entwicklung

Die Region Stuttgart zählt zu den wirtschaftsstärksten Regionen Europas. Mit einem Bruttoinlandsprodukt (BIP) von über 92 Milliarden Euro im Jahr 2003 entsprach die Wirtschaftsleistung der Region nahezu der des Landes Rheinland-Pfalz, nur sechs der 16 Bundesländer weisen ein höheres Bruttoinlandsprodukt als die Region Stuttgart auf. Im Vergleich zu 1991 ist die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Region Stuttgart damit um gut ein Drittel gestiegen.⁹ Außer in der Land- und Forstwirtschaft sind in allen Wirtschaftssektoren die Gesamt-Bruttolöhne und -gehälter in der Region Stuttgart zwischen 1990/91 und 2004 kontinuierlich gestiegen;¹⁰ im verarbeitenden Gewerbe um 14

Berufsausbildung wird in Deutschland nicht akzeptiert).²⁵ Noch heute verlassen dreimal so viele ausländische wie deutsche Schüler die Schule ohne Abschluss²⁶, und rund die Hälfte der ausländischen Schüler macht den Hauptschulabschluss, von den deutschen Jugendlichen nur rund 30 Prozent.²⁷ Zudem besitzen nicht alle im Lande lebenden Ausländer auch eine Arbeitserlaubnis. Es zeigt sich aber auch, dass Deutsche und Ausländer auch aus Gründen mangelnder Integration nicht die gleichen Arbeitsmarktchancen haben. Da die traditionellen Arbeitsbereiche für gering qualifizierte Migranten im Zuge des wirtschaftlichen Strukturwandels abgebaut werden, wird die sozioökonomische Integration Nichtdeutscher über den Arbeitsmarkt in Zukunft schwieriger werden.²⁸

Demographische Entwicklung

Zwischen 1980 und 2002 hat die Region Stuttgart einen Bevölkerungszuwachs von 11,8 Prozent erlebt. In keinem der großen westdeutschen Agglomerationsräume war in diesen zwei Jahrzehnten der Bevölkerungszuwachs größer als in der Region Stuttgart. Diese positive Bevölkerungsentwicklung liegt in erster Linie begründet in überdurchschnittlichen Wanderungsgewinnen, vor allem aus dem Ausland, weniger durch deutsche Zuwanderer, aber auch in einem überdurchschnittlich positiven natürlichen Saldo.²⁹ Die Verschärfung der Zuwanderungs- und Asylgesetze von 1993 bremste den Zuwachs, von 1994 bis 2004 nahm die Bevölkerung in der Region nur noch um rund 4 Prozent zu, relativ geringer als im übrigen Baden-Württemberg.³⁰ Die stabilen politischen Verhältnisse in den Balkanstaaten, die geringeren innerdeutschen Ost-West-Wanderungen und nicht zuletzt die stagnierende Arbeitsplatzentwicklung der letzten Jahre führten gegenüber Ende der 1980er-Jahre schließlich zu einer rückläufigen Bevölkerungsentwicklung in der Region Stuttgart.³¹

Zuwanderung

Baden-Württemberg war Anfang der 1950er-Jahre eine der treibenden Kräfte bei der Anwerbung von Arbeitsmigranten. Die Unterzeichnung des Anwerbeabkommens zwischen Bundesarbeitsminister Storch und Italiens Außenminister Martino im Dezember 1955 führte schnell zu einer großen Anzahl Zuzüge. Im Jahr 1960 lebten in Stuttgart bereits rund 11.200 Italiener (zum Vergleich 2005: knapp 14.200 bei insgesamt rund 40.000 Einwohnern weniger als 1960³²). Weitere Anwerbeabkommen wurden von der Bundesrepublik Deutschland u. a. 1960 mit Spanien und Griechenland, 1961 mit der Türkei und 1964 mit Portugal geschlossen.

Bis 1973 betrachtete man die Beschäftigung der „Gastarbeiter“ als vorübergehende Erscheinung, in jenem Jahr wurde ein Anwerbestopp verhängt; in den folgenden Jahren bemühte man sich zum Zwecke der Konsolidierung um den Nachzug der Familien. Nach 1979 begannen die Bemühungen um ein neues Ausländergesetz, und 1982 wurden Maßnahmen beschlossen, die die Rückkehr der Gastarbeiter in ihre Heimatländer fördern sollten. „Ausländerpolitik“ wurde ein Konfliktfeld. In den frühen 1990er-Jahren überlagerten die Auseinandersetzungen um Asylbewerber, Aussiedler und Flüchtlinge das Thema der Arbeitsmigration.³³

Im Jahr 2006 wies die Wanderungsbilanz Baden-Württembergs einen Gewinn von knapp 4.000 Personen auf. Dieser Saldo ergab sich aus insgesamt 234.500 Zuzügen und 230.600 Fortzügen über die Landesgrenzen. Damit fiel das Wanderungsbilanz 2006 auf den niedrigsten Stand seit 1997. Die aktuelle Abnahme der Wanderungsgewinne beruht hauptsächlich auf einer geringeren Zahl von Zuzügen ins Land. Seit 2000 waren die Nettozuwanderungen aus dem übrigen Bundesgebiet nach Baden-Württemberg immer höher als die Zuströme aus dem Ausland. Gegenüber dem Ausland entstand im Jahr 2006 sogar ein leichter Wanderungsverlust von rund 1.700 Personen. Die ausländischen Zuwanderer kamen 2006 in erster Linie aus Polen (4.500 Personen), Rumänien (700) und Ungarn (700).³⁴

Seit Gründung des Landes Baden-Württemberg 1952 ist per saldo etwa ein Drittel des gesamten Bevölkerungswachstums auf ausländische Einwohner zurückzuführen,³⁵ und zwar einerseits durch die Zuwanderung sowie andererseits durch die im Vergleich zur deutschen Bevölkerung lange Zeit höheren Geburtenraten der Migranten. Seit 1999 liegt jedoch auch in Baden-Württemberg die Geburtenhäufigkeit der ausländischen Bevölkerung – wie im Bundesdurchschnitt – unter der der Deutschen.³⁶ Heute haben in Baden-Württemberg rund 25 Prozent der Einwohner einen Migrationshintergrund (für Deutschland: 19 Prozent), knapp die Hälfte davon sind Ausländer, 13 Prozent Deutsche (für Deutschland entsprechend 9 und 10 Prozent).³⁷ Fast drei Viertel aller in Baden-Württemberg wohnenden Ausländer sind seit mindestens acht Jahren, rund 40 Prozent bereits seit mindestens 20 Jahren und nahezu 24 Prozent sogar schon seit 30 und mehr Jahren in Deutschland. Ein Fünftel aller Ausländer, die in Baden-Württemberg leben, ist bereits in Deutschland geboren.³⁸

In der Region Stuttgart sind die Zahlen noch etwas höher als für Baden-Württemberg, dort waren von je 100 Einwohnern im Jahr 2005 17 Ausländer – zu fast 90 Prozent aus europäischen Ländern –, 14

Deutsche mit Migrationshintergrund. Unter den Regionen in Baden-Württemberg nimmt die Region Stuttgart damit den Spitzenplatz ein.³⁹ Der Ausländeranteil variiert zwischen den Altersgruppen beträchtlich, am höchsten ist er in der Gruppe der 18- bis 40-Jährigen. In dieser Altersgruppe treffen zwei Effekte aufeinander: Einerseits sind in dieser Gruppe die Kinder der Gastarbeiter, andererseits bildet diese Personengruppe den Schwerpunkt der Zuwanderung. Bei den Ausländern gehören 42,3 Prozent zu dieser Altersgruppe, bei der deutschen Bevölkerung nur 29,9 Prozent.⁴⁰

Wie andere Agglomerationsräume auch unterscheiden sich in der Region Stuttgart die Kernstadt vom Umland durch innerregional differenzierte Strukturen hinsichtlich des Ausländeranteils wie auch der Alterung und des Sozialgefüges.⁴¹ Die ausländische Bevölkerung konzentriert sich insbesondere im Mittelbereich Stuttgart, 2005 lebten knapp 37 Prozent aller ausländischen Mitbürger in der Kernzone.⁴² Im Dezember 2004 war Stuttgart (nach Berlin, Hamburg, München, Köln und Frankfurt/Main) die sechstgrößte Stadt Deutschlands mit 590.657 Einwohnern.⁴³ Mit einer Ausländerquote von 23,7 Prozent lag Stuttgart 2004 nach München auf Rang Zwei. Die Staatsangehörigkeiten der 128.234 Ausländer verteilten sich im Jahr 2006 bei leicht gesunkenem Ausländeranteil (21,7 Prozent) der Häufigkeit nach wie folgt: Türkei (22.025), Griechenland (14.351), Italien (13.987), Kroatien (12.985), Jugoslawien/Serbien (11.547), danach im großen Abstand Bosnien und Herzegowina (5.210) und weitere. Nimmt man alle Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien zusammen, liegt diese Ausländergruppe mit über 32.000 Personen an der Spitze. Die Staatsangehörigen aus den ehemaligen Anwerbeländern stellen heute noch rund 70 Prozent der Ausländer.⁴⁴ Heute haben in Stuttgart insgesamt rund 38 Prozent und damit über 220.000 Personen der Stuttgarter Bevölkerung einen Migrationshintergrund, gemeint sind hier so genannte „Pass-Ausländer“, eingebürgerte Ausländer sowie Aussiedler – so stammen die Hälfte aller Stuttgarter Kinder und Jugendlichen aus Auswandererfamilien.⁴⁵ Dass Zuwanderung eine Herausforderung vor allem für die größeren Städte darstellt, kann an den Zahlen der Region Stuttgart verdeutlicht werden: Neben der Landeshauptstadt Stuttgart waren es zum Beispiel die Städte Esslingen (21,5 Prozent), Ludwigsburg (21,3 Prozent), Sindelfingen (22,6 Prozent), Göppingen (19,1 Prozent), Waiblingen (18,2 Prozent), Böblingen (19,8 Prozent), Fellbach (19,5 Prozent), die deutlich höhere Zahlen aufzuweisen haben als ihr Umland. Geht man auf die nächste Ebene der Stadtbezirke, wird dies noch deutlicher: In einzelnen

Stadtquartieren, zum Beispiel dem Hall-schlag im Stuttgarter Stadtbezirk Bad Cannstatt, liegt der Ausländeranteil bei über 40 Prozent, im Stadtbezirk noch deutlich über 30 Prozent. Ähnliche Werte erreichen die Stadtbezirke Mitte und Süd. Deutlich geringere Werte – unter 16 Prozent – verzeichnen die Stadtteile Degerloch, Plieningen oder Sillenbuch.

Perspektiven der Entwicklung

Was die Perspektiven der Entwicklung angeht, ist bei der Interpretation der Daten mit großer Sorgfalt vorzugehen. Der Unterschied zwischen einer „Prognose“ und einer „Vorausrechnung“ auf der Grundlage von Annahmen zur künftigen Geburtenrate oder zur Lebenserwartung sollte nicht unterschlagen werden.⁴⁶

Demographischer Wandel

In der aktuellen Diskussion ist sich die Fachöffentlichkeit einig: die Bevölkerung in Deutschland schrumpft. Selbst eine gleich bleibende Geburtenrate würde nicht bedeuten, dass sich die Bevölkerungsentwicklung stabilisieren würde, denn nicht geborene Töchter können keine Mütter werden. Die Basis der Reproduktion wird dadurch immer geringer; zudem hat sich die Phase der Familiengründung kontinuierlich in höhere Altersstufen verschoben.⁴⁷

Die Vorausberechnungen zum weiteren Verlauf des Bevölkerungswachstums in der Region Stuttgart innerhalb der nächsten 20 Jahre gehen erheblich auseinander: Am Jahresende 2005 hatte die Region Stuttgart 2.667.766 Einwohner. Während das Statistische Landesamt für den Zeitraum 2001 bis 2020 je nach Landkreis in der Region mit einem Bevölkerungswachstum zwischen 0,7 und 7,5 Prozent rechnet,⁴⁸ errechnet eine Bertelsmann-Studie für manche Landkreise eine negative Bevölkerungsentwicklung⁴⁹, die Pestel-Studie gar einem Gesamtrückgang von rund 1,6 Prozent.⁵⁰

In Zahlen ausgedrückt: Während das Statistische Landesamt noch 2001 davon ausging, dass die Region 2025 2,75 Millionen Einwohner haben würde – und damit Wachstum errechnete –, postulierte 2006 die Pestel-Studie für 2025 eine Schrumpfung der Region um rund 43.000 Einwohner.⁵¹ Anfang 2007 korrigierte das Statistische Landesamt seine bislang optimistischeren Zahlen auf 2.630.753 Einwohner im Jahr 2025.⁵²

Bereits ab 2008 wird seitens der Region mit einem spürbaren Geburtenrückgang gerechnet, der ab 2009 nicht mehr vollständig durch Wanderungsüberschüsse kompensiert werden kann. Der auf der Basis einer zunächst gleich bleibenden Erwerbspersonenzahl zu erwartende

leichte Bevölkerungsrückgang verstärkt sich und führt bis 2025 zu dann voraussichtlich noch 2,620 Millionen Einwohnern.⁵³ „Kurzum: [Die Region] Stuttgart schrumpft, [sie] schrumpfte im vergangenen Jahr sogar schneller, als es die Pestel-Studie vorhergesagt hatte, deren Prognose ab 2004 einsetzt.“⁵⁴ Für die Region Stuttgart ist die Schrumpfung der Bevölkerung zunächst einmal eine planerische Herausforderung: konsequenterweise kann, was zum Beispiel Baulandausweisungen angeht, nur ein restriktiver Kurs eingeschlagen werden. Wichtiger als die reine Bevölkerungszahl sind jedoch die Veränderungen der Altersstrukturen in der Region. Der prozentuale Anteil der Altersgruppen an der Bevölkerung der Region Stuttgart⁵⁵ wird sich in den nächsten Jahren voraussichtlich wie folgt entwickeln:

	unter 20 Jahre	20–60 Jahre alt	über 60 Jahre alt
2000	21,2	56,5	22,4
2010	19,5	54,2	26,3
2020	16,8	52,4	30,8

Bis 2025 wird die Bevölkerung im Durchschnitt um 5 Jahre altern, der Anteil der erwerbsfähigen Bevölkerung im Alter zwischen 19 und 64 Jahren auf 60 Prozent zurückgehen.⁵⁶

Hier geht die Tendenz innerhalb der Region Stuttgart – Einwohnerverluste infolge der natürlichen Einwohnerentwicklung – konform mit der bundesweiten Entwicklung. Die 11. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung geht von folgenden Annahmen aus: Bei annähernd konstanter Geburtenhäufigkeit bei 1,4 Kindern je Frau und der Annahme, dass die Lebenserwartung (Neugeborener im Jahr 2050) für Männer sich bei 83,5 Jahren und für Frauen bei 88,0 Jahren einpendelt, sowie mit einem jährlichen Wanderungssaldo von 100.000 Personen, wird die Bevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland voraussichtlich (von 2005: 82.438.000) auf rund 68.743.000 abnehmen. Auf 100 Personen zwischen 20 und unter 67 Jahren kämen dann 56,2 67-Jährige und Ältere sowie 27,7 unter 20-Jährige. Auch bei leicht steigender Geburtenhäufigkeit (von 1,6 Kindern je Frau) und einem Wanderungssaldo von 100.000 Personen jährlich wird für das Jahr 2050 ein Absinken der Bevölkerung auf 72.104.000 errechnet. Selbst wenn der Wanderungssaldo 200.000 Personen jährlich betragen sollte, wird die Bevölkerung bei konstanter Geburtenhäufigkeit auf 73.958.000 schrumpfen. (Bei leicht steigender Geburtenhäufigkeit: 77.516.000).⁵⁷

Neben volkswirtschaftlichen Folgen und Konsequenzen für die sozialen Sicherungssysteme ist auch ein Arbeitskräfte-

mangel vor allem in den qualifizierten Berufen zu befürchten.

Wirtschaftliche Entwicklung

Zwischen der Bevölkerungs- und der Wirtschaftsentwicklung einer Region bestehen erhebliche Wechselwirkungen. Regionen mit starkem Wachstum binden qualifizierte Menschen an sich. Wenn aber berufliche Perspektiven fehlen, wandern junge, qualifizierte Arbeitskräfte ab. Da es sich hier um die Elterngeneration handelt, sinken in der Folge in den entsprechenden Regionen auch die Geburten.⁵⁸ Eine Art Abwärtsspirale wird in Gang gesetzt: Regionen mit weniger Einwohnern haben weniger Fachkräfte, weniger Potential für Betriebsnachfolger, weniger Kaufkraft und eine geringere Immobiliennachfrage. Die in der Folge geringere wirtschaftliche Dynamik führt wiederum dazu, dass jüngere und besser qualifizierte Arbeitskräfte sich für einen anderen Lebens- und Arbeitsort entscheiden. Die bundesweite Entwicklung wird dazu führen, dass Regionen mit einem hohen Bedarf an Fachkräften und einem immer geringeren Bedarf an ungelernten Arbeitskräften um Einwohner konkurrieren werden, und zwar um gut ausgebildete Einwohner.

In den vergangenen Jahren wurde zudem ein zeitlich versetzter Zusammenhang zwischen Arbeitsplatzverfügbarkeit und Wanderungsgewinnen evident – gewissermaßen als Beschleunigung der beschriebenen Spirale. Überdurchschnittliche Außenwanderungsgewinne in der Region Stuttgart können nur dann erzielt werden, wenn entweder geopolitische Ereignisse (Systemumbrüche oder Kriege) dies implizieren, oder wenn die Zahl der verfügbaren Arbeitsplätze das vorhandene, regionale Erwerbspersonenpotential deutlich übersteigt. Beides ist aus heutiger Sicht nicht zu erwarten.⁵⁹

Die wirtschaftlichen Prognosen lassen zwei verschiedene Szenarien zu:

Variante 1: Die Region Stuttgart wird in den nächsten Jahren keine weiterhin dynamisch wirtschaftliche Entwicklung nehmen. Entsprechende Skepsis zeigt z. B. die Pestel-Studie, in mancher Hinsicht auch der Zukunftsatlas Deutschland der Prognos AG aus dem Jahr 2007.⁶⁰ Die Pestel-Studie nimmt an, dass Arbeitsplatzzuwächse aufgrund des hohen Anteils des Fahrzeugbaus und der entsprechenden Zuliefererbetriebe in der Region in Zukunft kaum zu erwarten sind: „Bereits das ‚Halten‘ des gegenwärtigen Standes dürfte mittelfristig einen Erfolg darstellen.“⁶¹

Die Zahl der Erwerbspersonen wird in den nächsten Jahren gleich bleiben. Von einem stärkeren Arbeitsplatzzuwachs ist weder aus konjunktureller noch aus wirtschaftsstruktureller Sicht auszugehen. Die dann im Durchschnitt älteren Erwerbspersonen werden eine längere Lebensarbeitszeit aufweisen und überwiegend in Dienstleistungsberufen tätig sein müssen. Die Innovationspotentiale könnten sich aufgrund der fortschreitenden Alterung deutlich verringern. Lebenslanges Lernen spielt in diesem Zusammenhang eine ebenso große Rolle wie die Erschließung neuer Arbeitsplatzpotentiale im Produktions- und vor allem im Dienstleistungssektor. Denn es ist unwahrscheinlich, dass die Produktionskosten in der Region auf Dauer mit denen osteuropäischer oder asiatischer Schwellenländer konkurrieren können. Vielmehr ist davon auszugehen, dass weitere Betriebe schließen, Belegschaften schrumpfen und Firmen ihre Produktion oder Teile davon verlagern und damit Arbeitsplätze verloren gehen. Entlastung können in dieser Situation neue Technologien und Branchencluster bieten, insbesondere jedoch der Dienstleistungssektor, in dem sich wegen der alternden Gesellschaft in den Bereichen haushaltsnahe Dienstleistungen, Gesundheit, Betreuung und Pflege zusätzliche Arbeitsplätze erschließen lassen müssten.⁶²

Variante 2: Die Region Stuttgart wird sich auch in den nächsten Jahren wirtschaftlich dynamisch entwickeln. Hierfür sprechen – bedingt – die Zahlen des Statistischen Landesamts,⁶³ die Studie „Verbundprojekt StadtRegion Stuttgart 2030: Dynamik – Integration – Ausgleich“,⁶⁴ die Bertelsmann-Studie zum Demographischen Wandel bis 2020⁶⁵ sowie der Zukunftsatlas Deutschland der Prognos AG aus dem Jahr 2006.⁶⁶

Der Zukunftsatlas 2006 der Prognos AG zum Beispiel macht deutlich, dass Regionen mit einer überdurchschnittlichen Dichte aus Leit- und Wachstumsbranchen – zu welchen die Region Stuttgart gehört – in aller Regel wirtschaftlich besser dastehen. Die Delphi-Studie zur StadtRegion Stuttgart 2030 wurde 2003 erstellt und basierte in erster Linie auf der Befragung von Experten und Institutionen. Sie kam u. a. zu dem Ergebnis, dass mittelfristig, d.h. über die kommenden zehn bis 15 Jahre – und damit auch nahezu über den ganzen Zeitraum der Pestel-Studie und den gesamten Zeitraum der aktuellen Vorausberechnungen des Statistischen Landesamts – die Stadtregionen, die in den vergangenen Jahrzehnten schon wirtschaftliche Dynamik ausgezeichnet hat – und zu diesen gehört zweifelsfrei auch die Region Stuttgart –, auch weiterhin wachsen werden. Und dies mit den bekannten Konsequenzen: Zuwachs an Arbeitsplätzen, Wirtschaftskraft, Bevölke-

rung, Kaufkraft, Steuerkraft, Siedlungsfläche und Verkehrsaufkommen; überdurchschnittliches Lohnniveau, niedrige Arbeitslosenquoten, hohe Bodenpreise, enge Wohnungsmärkte, ein breites Angebot an privaten Dienstleistungen, hohes Niveau der Lebenshaltungskosten, überdurchschnittliches Ausstattungsniveau in der öffentlichen Infrastruktur, etc. Hierbei sind – was die Sicherheit dieser Prognosen angeht – die Regionen bevorzugt, in denen Branchen zu Hause sind, die auf einen hohen Anteil an Forschungs- und Entwicklungseinrichtungen am Ort angewiesen sind. Diese Regionen – und auch zu dieser Gruppe gehört die Region Stuttgart – haben günstigere Aussichten, den Verlust an Arbeitsplätzen infolge weiterer Deindustrialisierung durch die Ansiedlung neuer Dienstleistungsbranchen zu kompensieren.

Die Studie Prognos Deutschland Report 2030 sagt für Baden-Württemberg und Bayern als einzige Bundesländer bis zum Zieljahr ein Wirtschaftswachstum von 1,8 Prozent und das Ansteigen der Einwohnerzahlen um rund eine Million voraus. Das größte Wachstum prognostiziert die Studie der Branche der EDV-Dienstleister und den Unternehmen aus dem Bereich Forschung und Entwicklung⁶⁷ – für die Region Stuttgart positive Aussichten. Weitere erfolgreiche Branchen werden der Bereich der unternehmensnahen Dienstleistungen und das Gesundheitswesen sein. Im produzierenden Gewerbe sollen dagegen 2030 im Vergleich zu 2004 ein Viertel der Arbeitsplätze abgebaut sein, zum Teil jedoch bei wachsender Wertschöpfung.

Nimmt man mit Variante 2 bzw. mit den zitierten Studien an, dass die Region Stuttgart auch künftig wirtschaftlich prosperiert, dann wird der wachsende Arbeitskräftebedarf die Zuwanderung von ausländischen Arbeitnehmern weiterhin fordern und fördern. Die Region Stuttgart wird auch in Zukunft wirtschaftlich von Zuwanderung profitieren können, denn es wird angenommen, dass die wirtschaftlich prosperierenden Regionen „im Wettbewerb um junge Arbeitskräfte aus dem Ausland“ auch weiterhin „die stärkste Zuwanderung erfahren werden“. Insbesondere führen ethnische Netzwerke und Kettenmigration dazu, dass Regionen mit einem überdurchschnittlichen Ausländeranteil auch weiterhin mit überproportional vielen Zuwanderern rechnen können.⁶⁸ Insbesondere für gering qualifizierte werden sich die Arbeitsmarktprobleme jedoch in beiden Szenarien weiter verschärfen.

Zuwanderungsbedarf

Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) geht in seiner 2004 publi-

zierten Studie „Möglichkeiten der quantitativen und qualitativen Ermittlung von Zuwanderungsbedarf in Teilarbeitsmärkten in Deutschland“ davon aus, dass die einheimische Bevölkerung in den Einwanderungsländern am stärksten von der Zuwanderung profitieren würde, wenn sich die Zuwanderer von ihrer Qualifikationsstruktur komplementär zur einheimischen Bevölkerung verhalten würden. Ein Land wie Deutschland könne also „am stärksten von der Zuwanderung hoch qualifizierter Arbeitskräfte profitieren“. Durch die „vermehrte Zuwanderung von höher qualifizierten Arbeitskräften könnten negative Lohn- und Beschäftigungseffekte gerade für die geringer qualifizierten Problemgruppen im deutschen Arbeitsmarkt reduziert werden“. Die insgesamt ohnehin als gering zu veranschlagenden Arbeitsmarkteffekte bei einer Zuwanderung höher qualifizierter Arbeitskräfte seien unproblematisch für den Arbeitsmarkt, weil sich in diesem Teilarbeitsmarkt die Löhne flexibler an eine Ausweitung des Arbeitsangebotes anpassen als in anderen Arbeitsmarktsegmenten. Eine Zuwanderung von Hochqualifizierten kann, so das DIW, zu einer Ausweitung der Beschäftigung und steigenden Löhnen in Teilarbeitsmärkten für Beschäftigte mit mittleren und hohen Qualifikationen führen.

Dementsprechend empfiehlt das DIW die Allokation von Zugangsrechten nach Punktesystemen, wie sie in Australien, Kanada und Neuseeland die Humankapitalausstattung der Einwanderer bewerten. Sie seien „ein praktisch erprobtes Instrument, mit dem die Qualifikationsstruktur der ausländischen Bevölkerung verbessert, ihre Arbeitslosigkeitsrisiken gesenkt und negative Arbeitsmarkt- und Einkommenseffekte für die einheimische Bevölkerung reduziert werden“ könne.⁶⁹ In der Bilanz zeigt sich, dass für die einheimische Bevölkerung Einwanderung insgesamt positiv zu bewerten ist, insbesondere dann, wenn es sich beim Zielgebiet bereits um ein dynamisches Zentrum wie die Region Stuttgart handelt. Kurzfristig unterstützt Migration die Anpassungsprozesse an einen immer rascheren Strukturwandel. Langfristig stimuliert sie das wirtschaftliche Wachstum. Richtig bleibt aber auch, dass die ökonomischen Wirkungen der Zuwanderung nicht überschätzt werden sollten.⁷⁰

Die DIW-Studie geht auch davon aus, dass es möglich ist, den Alterungsprozess in Deutschland über vermehrte Zuwanderung spürbar zu beeinflussen, mahnt aber in diesem Zusammenhang eine spätestens ab 2010 beginnende Ausweitung der Zuwanderung an. Für das so genannte demographische Problem kann Zuwanderung jedoch allein keine Lösung sein: Die Vorstellung, dass durch Zuwanderung der Altersungspro-

zess aufgehalten werden kann, ist aus zwei Gründen eine Illusion: Erstens ergibt sich, weil die Migrationsbevölkerung auch altert, ein dramatischer Zuwanderungsbedarf, wenn die Altersstruktur der Bevölkerung in Deutschland konstant gehalten werden soll. Zweitens altern die Bevölkerungen in den Herkunftsregionen der Migration ebenfalls, so dass es fragwürdig ist, ob ein derartiges Wanderungspotential überhaupt existiert. Es bleibt aber auch richtig, dass Migration die Altersstruktur der Bevölkerung positiv beeinflusst, und zwar auf verschiedenen Wegen: Einerseits steigt mit der Zuwanderung der Umfang der jungen Kohorten, da das durchschnittliche Alter der Zuwanderer deutlich geringer ist als das der deutschen Bevölkerung. Zum anderen bewirkt die Rückwanderung älterer Kohorten, dass die ausländische Bevölkerung nicht im gleichen Maße altert wie die einheimische Bevölkerung in Deutschland. Auch bei den Geburten- und Sterblichkeitsraten gibt es nach wie vor Unterschiede zwischen Deutschen und eingewanderten Ausländern, die für eine Verjüngung der Bevölkerung durch Zuwanderung sorgen. Für Deutschland als Ganzes wird der Beitrag der Migration zur Bewältigung des demographischen Wandels umso höher ausfallen, je besser es gelingt, eine große Zahl von qualifizierten Migranten zu gewinnen und diese in Arbeitsmarkt und Gesellschaft zu integrieren. Dies setzt jedoch einen grundlegenden Wechsel in der deutschen Einwanderungs- und Integrationspolitik voraus.⁷¹ Dieser Wechsel ist wünschenswert, aber nur bedingt absehbar, trotz der zitierten Integrationsbemühungen.

Potentiale

Für die Region Stuttgart hat diese Einschätzung angesichts der prognostizierten Schrumpfung der Bevölkerung, der Alterung der Belegschaften und dem absehbaren Mangel an qualifizierten Arbeitskräften verschiedene Konsequenzen: Notwendig erscheint eine bessere Integration insbesondere der „zweiten und mittlerweile dritten Generation von Zuwanderern“, Reformen im Bildungssystem, auch um „das Potential an jungen, gut qualifizierbaren Arbeitskräften in der ausländischen Bevölkerung besser zu nutzen als bisher“⁷² sowie eine Erhöhung der Attraktivität der Region für hoch qualifizierte Zuwanderer. Der Bedarf an qualifizierten Arbeitskräften wird also, soweit und weil er nicht aus der Region gedeckt werden kann, weiterhin durch Zuwanderung von inner- und außerhalb der deutschen Grenzen gedeckt werden müssen. Zu diesem Zweck muss die Region weiterhin ihr kulturelles Profil schärfen, ihre natürlichen wie urbanen Qualitäten bewahren und sich als weltoffener Standort präsentieren, an dem Fremde willkommen sind und der als Lebensmittelpunkt für Individuen und Familien attraktiv ist.

Nimmt man mit Variante 1 dagegen an, dass die Region wirtschaftlich eher weniger prosperiert und eher weniger Zuwanderer anziehen kann, dann müssen andere Optionen um so stärker in Betracht gezogen werden. Mit den Prognosen des Zukunftsatlas 2007, auch was die Einwohnerzahlen angeht, ergibt sich dann die Herausforderung „aus der Aufgabe, Wirtschaftswachstum in Zeiten demographischer Schrumpfung zu generieren.“ In diesem Zusammenhang liefern die folgen-

WIRTSCHAFTLICHE PROSPERITÄT, DEMOGRAPHISCHER WANDEL UND MIGRATION

den Untersuchungsergebnisse Hinweise auf zukünftig mögliche Strategien: Einige wenige zentrale Erfolgsfaktoren bestimmen die Zukunftsfähigkeit von Regionen, darunter der Anteil und die Steigerung des Anteils von Hochqualifizierten, Hauptsitze internationaler Spitzenunternehmen sowie eine hohe technologische Leistungsfähigkeit (FuE, Patente). Ein statistischer Zusammenhang zwischen Kreativwirtschaft (beispielhaft messbar am Beschäftigtenanteil der IT-Dienstleister sowie der unternehmensnahen Dienstleister, der Hochqualifizierten und der FuE-Beschäftigten) und der „Zukunftsfähigkeit einer Region“ ist darüber hinaus feststellbar. Regionen, die sich auf strategische Cluster konzentrieren, liegen beim Wachstum vorn. Nur sie entwickeln genug Ausstrahlungskraft, um auch das Umfeld profitieren zu lassen. Insgesamt sollte so die Nutzung der Chancen für die Gesamtregion und nicht der lokale Egoismus im Verteilungsstreit zwischen Zentren und Umland im Mittelpunkt stehen.⁷³

Handlungsansätze für Regionen und Kommunen

Deutlich ist, dass die Kommunen allein mit der Aufgabe der Integration von Zuwanderern – denen, die bereits hier sind und denen, die noch kommen werden – überfordert wären. Integration ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe von Bund, Ländern und Kommunen. Aber auch die

Integration ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Rund 90 Vertreter haben im Juli 2007 beim zweiten Integrationsgipfel im Kanzleramt den Nationalen Integrationsplan verabschiedet. Mit etwa 400 Selbstverpflichtungen soll die Integration der 15 Millionen Menschen mit Migrationshintergrund in die deutsche Gesellschaft verbessert werden.
picture alliance/dpa

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

Wirtschaft, wie auch Kirchen, Vereine und Verbände müssen sich dieser Aufgabe noch deutlicher zuwenden.

Um die wirtschaftliche Prosperität der Region Stuttgart langfristig zu erhalten und zu sichern, sind deshalb neben weiterer Bemühungen um Integration und möglichst passgenauer Zuwanderung verschiedene andere Maßnahmen sinnvoll: Um auf den demographischen Wandel und das ab 2012 schrittweise ansteigende Renteneintrittsalter reagieren zu können, sind Verbesserungen im Bereich des Age-Managements in Unternehmen gefordert. Die in diesem Zusammenhang auch über repräsentative Befragungen erwünschten Verbesserungen in den Innovationsfeldern „Sicherheit und Gesundheit“, „Arbeitsgestaltung“, „Lebenslanges Lernen“ und „Unternehmenskultur“ könnten zu einer Qualitätsoffensive an regionalen Arbeitsplätzen führen, die sich auch insgesamt positiv auf die Produktivität auswirken könnte.⁷⁴

Da im Zuge der fortschreitenden Globalisierung die produzierenden Betriebe unter immer stärkeren Kostendruck geraten, sind weitere Produktivitätssteigerungen – wie sie in den letzten 20 Jahren bereits vorgenommen wurden – eine wesentliche Maßnahme, die wirtschaftliche Lage der Region zu stabilisieren.⁷⁵ Vor allem erscheint es jedoch notwendig, die Qualifikation der bereits vorhandenen – deutschen wie auch ausländischen – Bevölkerung der Region zu optimieren. In letzter Konsequenz wird dies dazu führen, dass das gesamte bestehende Schulsystem in seiner heutigen Form zu überdenken ist. Hier geht es nicht nur um den vieldiskutierten Fortbestand der Hauptschulen, sondern gerade auch um die aktuell anstehende Reform der Berufsbildung. Insbesondere bei der Zuwanderung gilt, dass die fiskalischen Gewinne mit der Qualifikation der Einwanderer steigen: „Mit steigendem Ausbildungsniveau erhöht sich der Beitrag zu Steuern und Abgaben, während die Arbeitslosigkeits- und Sozialhilferisiken sinken.“⁷⁶ Neben schulischer und beruflicher Bildung wird in Zukunft mehr denn je auch die (inner- und außerbetriebliche) Fort- und Weiterbildung eine Rolle spielen.

Die Erhöhung der Familienfreundlichkeit in Unternehmen ist ein inzwischen unstrittiger Weg, mehr und passgenau qualifizierten Arbeitskräften, nämlich Vätern und Müttern, die Familienarbeit leisten, die Möglichkeit der Teilhabe an der Erwerbsbevölkerung zu geben und damit dem Fachkräftemangel entgegenzutreten. Dies könnte zu einer direkten Erhöhung der Frauenerwerbsquote führen. Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, die ökonomische Situation der Familien insgesamt, die hohe Wertschätzung von Kindern und die gesellschaftliche Akzeptanz berufstätiger Mütter sind vier von

sieben wesentlichen „Einflussfaktoren auf das Geburtenverhalten“⁷⁷, die von Seiten der Wirtschaft direkt beeinflusst werden können.

Dass regionale Wirtschaftsförderung in diesem Zusammenhang eine besondere Bedeutung in der regionalen Standortkommunikation und Standortqualifizierung hat, ist evident. Auf die vielfältigen Initiativen der regionalen Wirtschaftsförderung wird verwiesen.

Bund und Länder, aber auch Regionen schaffen durch Programme und die Bereitstellung von Finanzmitteln die Rahmenbedingungen, dass vernünftige Integrationsarbeit geleistet werden kann. Die Orte der Integration zur Verhinderung sozialer Segregation sind jedoch die Kommunen. Der Wettbewerb um qualifizierte Arbeitskräfte wird zunehmen. Zuwanderung sollte von Kommunen noch deutlicher als Chance begriffen werden, wirtschaftliche Prosperität zu erhalten. Dafür sind weitere Anstrengungen der Kommunen unerlässlich. Die Landeshauptstadt Stuttgart ist dafür beispielgebend: Der Wandel der Ausländerpolitik der Landeshauptstadt Stuttgart hin zu einer Integrationspolitik hat seinen Niederschlag im Stuttgarter „Bündnis für Integration“ gefunden. Das Bündnis hat zwölf Handlungsfelder identifiziert: Von der Bildungs- und Sprachförderung über Wohninitiativen bis hin zur Steigerung der interkulturellen Kompetenz der Verwaltung.⁷⁸ Unter den Bedingungen wirtschaftlicher Prosperität lässt sich Integration sehr viel eher realisieren. Nur wenn solche Initiativen selbstverständlicher und mental auch verankert werden, hat die Gesellschaft die Chance, Zuwanderung als eine wesentliche Grundlage für wirtschaftliche Prosperität nachzuvollziehen. Dies liegt im Interesse der Wirtschaft und der Gesellschaft.



UNSER AUTOR

Dr. Walter Rogg ist seit 1995 Gründungsgeschäftsführer der Wirtschaftsförderung Region Stuttgart GmbH (WRS). Zuvor war er bei der Wirtschaftsförderung Sachsen GmbH Gründungsgeschäftsführer und Vorsitzender der Geschäftsführung. Nach dem Studium der Politischen Wissenschaften an der Universität Tübingen leitete er unter anderem das Referat Presse, Öffentlichkeit und Standortwerbung im Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg.

LITERATUR

Brandt, Arno/Franz, Ulf-Birger/Wieja, Janin (2006): Demografie und wirtschaftliche Entwicklung. In: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2006): Wegweiser Demografischer Wandel 2020. Analysen und Handlungskonzepte für Städte und Gemeinden. Gütersloh, S. 174-179.

Büttner, Thiess (2006): Demographischer Wandel und regionale Arbeitsmärkte. In: Gans, Paul/Schmitz-Veltin, Ansgar (Hrsg.) (2006): Demographische Trends in Deutschland. Folgen für Städte und Regionen. Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Hannover, S. 57-78.

Brücker, Herbert (2006): Wirtschaftliche Effekte der Migration in alternden Gesellschaften. In: Der Bürger im Staat, Heft 4/2006, S. 240-245.

Cornelius, Ivar (2005): Zuwanderungen nach Baden-Württemberg und demografische Perspektiven. In: Meier-Braun, Karl-Heinz /Weber, Reinhold (Hrsg.) (2005): Kulturelle Vielfalt: Baden-Württemberg als Einwanderungsland. Stuttgart, S. 272-290.

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (2004): Möglichkeiten der quantitativen und qualitativen Ermittlung von Zuwanderungsbedarf in Teilarbeitsmärkten in Deutschland. Eine Analyse der Effekte der Migration in heterogenen Arbeitsmärkten. Expertise für den Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration. Berlin.

Durchdenwald, Thomas (2006): Wachstum oder Stillstand: Streit über Zukunftsplanung. Prognosen für die weitere Entwicklung der Region Stuttgart in der Zeit bis zum Jahr 2020 entzweien das Regionalparlament. In: Stuttgarter Zeitung, 20. Juli 2006 (dazu: Kommentar „Brisante Fragen“, ebd.).

Durchdenwald, Thomas (2007): Künftig leben weniger Menschen in der Region Stuttgart. Statistiker rechnen mit leichtem Rückgang – Zahl der Bürger im erwerbsfähigen Alter verringert sich bis zum Jahr 2025 um 150.000. In: Stuttgarter Zeitung, 8. März 2007 (dazu: Kommentar „Richtiger Kurs“, ebd.).

Florida, Richard (2002): The Rise of the Creative Class. New York.

Frai, Pascal/Thiehoff, Rainer (2007): Demografie-Werkstatt Deutschland: vom Krisen- zum Chancenmanagement. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 4-5/2007, S. 32-38.



UNSER AUTOR

Prof. Dr. Richard Reschl ist Soziologe und Stadtplaner; er lehrt an der Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg und der Hochschule für Technik Stuttgart; daneben ist er bei der LBBW Immobilien Kommunalentwicklung GmbH, Stuttgart tätig.

IHK Region Stuttgart (2003): Innovationsregion Stuttgart – Die Region Stuttgart als Wirtschaftsstandort im Vergleich zu anderen Metropolregionen in Deutschland. Stuttgart.

IHK Region Stuttgart (2005): Die Wirtschaftsregion Stuttgart – Zentrum des Fortschritts. Stuttgart.
IHK Region Stuttgart (2006): Die Wirtschaftsstruktur in der Region Stuttgart und in Baden-Württemberg 2006. Stuttgart.

Innenministerium Baden-Württemberg (2004): Integration in Baden-Württemberg. Stuttgart.

Internetauftritt der Stadt Stuttgart unter www.stuttgart.de (Stand Mai 2007).

Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (Hrsg.) (2004): Migration. Zeitschrift „Deutschland und Europa“. Heft 45, 3. aktualisierte Auflage 2004.

Lindemann, Utz (2005): Stuttgarter Einwohner mit Zuwanderungshintergrund. Erstmals umfassende Quantifizierung des Phänomens Zuwanderung möglich. In: Statistik und Informationsmanagement, Monatsheft 2/2005, S. 30-40.

Luft, Stefan (2003): Die Dynamik der Desintegration. Erwartungen an die Migranten. In: Stadtbauwelt, Heft 12/2003, S. 34.

Pavkovic, Gari (2007): Städtische Wirtschaftspotentiale von Migration und Integration am Beispiel der Stadt Stuttgart. Publikation auf der Homepage der Heinrich-Boell-Stiftung. Unter: www.boell.de (Stand Juni 2007).

Perspektiven 2025 – Region Stuttgart. Modellrechnungen zur Zukunft von Leben, Wohnen und Arbeiten in der Region Stuttgart bis 2025. Untersuchung des Pestel Instituts für Systemforschung e.V. Schriftenreihe des Verbands Region Stuttgart; Nr. 24, März 2006.

Plahuta, Simone (2004): Bevölkerungsentwicklung in einer prosperierenden Region. Zuwanderung und Alterung in der Region Stuttgart. In: Raumforschung und Raumordnung, Heft 2/2004, S. 121-132.

Prognos Deutschland Report 2030. In: Handelsblatt, 3. April 2006.

Reschl, Richard (2005): Migration und demografischer Wandel in der StadtRegion Stuttgart. In: Meier-Braun, Karl-Heinz/Weber, Reinhold (Hrsg.) (2005): Kulturelle Vielfalt: Baden-Württemberg als Einwanderungsland. Stuttgart, S. 291-304.

Ruge, Kirstin (2006): Wachsen oder schrumpfen? Die Region um Baden-Württembergs Landeshauptstadt verliert Einwohner. Doch sie will es nicht wahrhaben. In: Die Zeit, 27. Juli 2006.

Schiermeyer, Matthias (2005): Ohne Migranten läge die Autoproduktion brach. In: Stuttgarter Zeitung, 17. Dezember 2005.

Stabsabteilung für Integrationspolitik der Landeshauptstadt Stuttgart (2002): „Ein Bündnis für Integration.“ Grundlagen einer Integrationspolitik in der Landeshauptstadt Stuttgart. Stuttgart.

Stabsabteilung für Integrationspolitik der Landeshauptstadt Stuttgart (2007): Stuttgarter Bündnis für Integration. Weiterentwicklung 2007. Stuttgart.

StadtRegion Stuttgart 2030 (2003): Dynamik – Integration – Ausgleich. Abschlussbericht. Forschungsvorhaben im Rahmen des Ideenwettbewerbs „Stadt 2030“ gefördert durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF). Stuttgart 2003.

Statistisches Amt der Stadt Stuttgart (2006): Publikation „Stuttgart in Zahlen“. Mai 2006.

Statistisches Bundesamt (2006): Bevölkerung Deutschlands bis 2050. Übersicht der Ergebnisse der 11. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung. Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2006): Datenreport 2006. Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland. Bonn.

Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2002): Daten zur ausländischen Bevölkerung 2001. Stuttgart.

Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2005): Die Bevölkerungsentwicklung in Baden-Württemberg. Eine Herausforderung für unsere Gesellschaft. Statistische Analysen 3/2005. Stuttgart.

Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2007): Wanderungsgewinn 2006 mit 4 000 Personen auf niedrigstem Stand seit zehn Jahren. Pressemitteilung 161/2007, Stuttgart, 29. Mai 2007.

Straubhaar, Thomas (2006): Wirtschaftliche Folgen der Zuwanderung. In: Der Bürger im Staat, Heft 4/2006, S. 235-239.

Strukturbericht Region Stuttgart 2003. Entwicklung von Wirtschaft und Beschäftigung. Schwerpunkt: Internationalität. Stuttgart.

Verband Region Stuttgart (Hrsg.) (2006): Regional-Monitor Region Stuttgart. Strukturen und Entwicklungen in der Region Stuttgart. Stuttgart, S. 37.

Walla, Wolfgang (2006): Migranten in Baden-Württemberg. In: Der Bürger im Staat, Heft 4/2006, S. 246-253.

Zukunftsatlas 2006. Prognos AG 2006.

Zukunftsatlas 2007 – Deutschlands Regionen im Zukunftswettbewerb. Prognos AG 2007.

ANMERKUNGEN

1 Die Autoren gehen selbstverständlich davon aus, dass in diesem Artikel die Position der Flüchtlinge, die auf der Basis von Art. 16 a) GG nach Deutschland kommen, nicht in Zweifel gezogen wird. Der vorliegende Artikel unternimmt den Versuch, das Thema „Migration“ im Rahmen eines gedanklichen Experiments in erster Linie aus der Position der Wirtschaft zu betrachten. Dass diese Position alltagspraktisch nicht von anderen Aspekten des Themas Migration und Integration zu trennen ist, wird vorausgesetzt. Die Autoren danken Sabine Besenfelder für ihre Recherchen zu diesem Artikel und ihre Mitarbeit.

2 Vgl. dazu z.B. Büttner, Thiess (2006): Demographischer Wandel und regionale Arbeitsmärkte. In: Gans, Paul/Schmitz-Veltin, Ansgar (Hrsg.) (2006): Demographische Trends in Deutschland. Folgen für Städte und Regionen. Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Hannover, S. 57 ff.

3 Luft, Stefan (2003): Die Dynamik der Desintegration. Erwartungen an die Migranten. In: Stadtbauwelt, Heft 12/2003, S. 34.

4 Florida, Richard (2002): The Rise of the Creative Class. New York, S. 249ff.

5 Vgl. z.B. Plahuta, Simone (2004): Bevölkerungsentwicklung in einer prosperierenden Region. Zuwanderung und Alterung in der Region Stuttgart. In: Raumforschung und Raumordnung, Heft 2/2004, S. 121-132, hier S. 121.

6 Vgl. Walla, Wolfgang (2006): Migranten in Baden-Württemberg. In: Der Bürger im Staat, Heft 4/2006, S. 246-253, hier S. 248.

7 Zudem wird der Anteil der z. B. in Baden-Württemberg lebenden Aussiedler und Spätaussiedler an der Gesamtbevölkerung statistisch nicht festgehalten, weil diese die deutsche Staatsbürgerschaft haben. Grob überschlagen wurden in den letzten 20 Jahren fast eine halbe Million (Spät-)Aussiedler in Baden-Württemberg aufgenommen, was knapp 4,5 Prozent der Bevölkerung ausmacht. Vgl. Innenministerium Baden-Württemberg (2004): Integration in Baden-Württemberg. Stuttgart, S. 10.

8 Plahuta, Simone (2004): Bevölkerungsentwicklung in einer prosperierenden Region. In: Raumforschung und Raumordnung, Heft 2/2004, S. 121-132, hier S. 130. Eine neuere Stuttgarter Studie versucht, dem Quantifizierungsproblem beim Thema „Ausländeranteil“ dadurch beizukommen, dass sie die bei den Melderegistern gespeicherten Geburtsorte als Merkmal auswertet. (Vgl. Lin-

demann, Utz (2005): Stuttgarter Einwohner mit Zuwanderungshintergrund. Erstmals umfassende Quantifizierung des Phänomens Zuwanderung möglich. In: Statistik und Informationsmanagement, Heft 2/2005, S. 30-40.) Operiert man jedoch mit einer größeren Gebietskörperschaft als Datenbasis, erscheint diese Methode der Datengewinnung entschieden zu aufwändig.

9 Verband Region Stuttgart (Hrsg.) (2006): Regional-Monitor Region Stuttgart. Strukturen und Entwicklungen in der Region Stuttgart. Stuttgart, S. 37.

10 Bruttolöhne und -gehälter in der Region Stuttgart nach Wirtschaftsbereichen seit 1991; Quelle: Statistisches Landesamt.

11 Verband Region Stuttgart (Hrsg.) (2006): Regional-Monitor Region Stuttgart. Stuttgart, S. 144 und S. 38f.

12 Zum Vergleich: Deutschland gab 2001 2,5 Prozent seines BIP für FuE aus, in der EU-25 waren es 1,9 Prozent.

13 IHK Region Stuttgart (2005): Die Wirtschaftsregion Stuttgart – Zentrum des Fortschritts. Stuttgart, S. 29.

14 Verband Region Stuttgart (Hrsg.) (2006): Regional-Monitor Region Stuttgart. Stuttgart, S. 37, 41, 50 und 140.

15 IHK Region Stuttgart 2003, S. 57f, nach: Simone Plahuta (2004): Bevölkerungsentwicklung in einer prosperierenden Region. In: Raumforschung und Raumordnung, Heft 2/2004, S. 121-132, hier S. 123.

16 Schlermeyer, Matthias (2005): Ohne Migranten läge die Autoproduktion brach. In: Stuttgarter Zeitung, 17. Dezember 2005.

17 „Die Region Stuttgart war von der rezessiven Phase, insbesondere zwischen 1993 und 1995 deutlich stärker betroffen als das Land.“, vgl. Verband Region Stuttgart (Hrsg.) (2006): Regional-Monitor Region Stuttgart. Stuttgart, S. 49, auch S. 69.

18 Auch bei den Arbeitslosenquoten erweist sich ein langfristiger Vergleich als schwierig, da die Berechnungsgrundlage mehrfach verändert wurde.

19 Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2005): Die Bevölkerungsentwicklung in Baden-Württemberg. Statistische Analysen 3/2005. Stuttgart, S. 34.

20 StadtRegion Stuttgart 2030 (2003): Dynamik – Integration – Ausgleich. Stuttgart, S. 48. Zur Interpretation der Ergebnisse dieser Studie auch Reschl, Richard (2005): Migration und demografischer Wandel in der StadtRegion Stuttgart. In: Meier-Braun, Karl-Heinz/Weber, Reinhold (Hrsg.) (2005): Kulturelle Vielfalt: Baden-Württemberg als Einwanderungsland. Stuttgart, S. 291-304; Aktuelle Stuttgarter Zahlen in: Stabsabteilung für Integrationspolitik der Landeshauptstadt Stuttgart (2007): Stuttgarter Bündnis für Integration. Weiterentwicklung 2007. Stuttgart.

21 Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2006): Datenreport 2006. Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland. Bonn, Kap. 3.9 „Von Arbeitslosigkeit besonders betroffene Personengruppen“, S. 101-104.

22 Walla, Wolfgang (2006): Migranten in Baden-Württemberg. In: Der Bürger im Staat, Heft 4/2006, S. 246-253, hier S. 252.

23 Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2006): Datenreport 2006. Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland. Bonn, Kap. 14 „Zuwanderer und Ausländer in Deutschland“, S. 565-572, hier S. 569.

24 Ebd. Kap. 3.9 „Von Arbeitslosigkeit besonders betroffene Personengruppen“, S. 101-104, hier S. 103.

- 25 Plahuta, Simone (2004): Bevölkerungsentwicklung in einer prosperierenden Region. In: Raumforschung und Raumordnung, Heft 2/2004, S. 121-132, hier S. 125 und 127.
- 26 Die Zahl liegt innerhalb der Region wie auch deutschlandweit in etwa bei 18 Prozent, vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2006): Datenreport 2006. Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland. Bonn, Kap. 2 „Bildung“, S. 50-84, hier S. 56.
- 27 Deutsche und ausländische Schulabgänger in Baden-Württemberg nach Abschlussarten im Schuljahr 2002/03. In: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2005): Die Bevölkerungsentwicklung in Baden-Württemberg. Statistische Analysen 3/2005. Stuttgart 2005, S. 38. Hierzu auch Daten im Strukturbericht der Region Stuttgart 2003. Insgesamt ist jedoch zwischen 1996 und 2004 bundesweit ein Trend zu höheren Ausbildungsabschlüssen bei jugendlichen Ausländern zu beobachten, vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2006): Datenreport 2006. Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland. Bonn, Kap. 14 „Zuwanderer und Ausländer in Deutschland“, S. 565-572, hier S. 567.
- 28 Plahuta, Simone (2004): Bevölkerungsentwicklung in einer prosperierenden Region. In: Raumforschung und Raumordnung, Heft 2/2004, S. 121-132, hier S. 127.
- 29 Ebd., hier S. 125.
- 30 Perspektiven 2025 – Region Stuttgart. Modellrechnungen zur Zukunft von Leben, Wohnen und Arbeiten in der Region Stuttgart bis 2025. Untersuchung des Pestel Instituts für Systemforschung e.V. Schriftenreihe des Verbands Region Stuttgart; Nr. 24, März 2006, S. 11.
- 31 Steinacher, Bernd (2006): Vorwort. In: Perspektiven 2025 – Region Stuttgart. Schriftenreihe des Verbands Region Stuttgart; Nr. 24, März 2006, S. 3f, hier S. 3.
- 32 Vgl. die Angaben auf www.stuttgart.de, Stand Juni 2007.
- 33 Vgl. z.B. Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (Hrsg.) (2006): Migration. Zeitschrift „Deutschland und Europa“. Heft 45, 3. aktualisierte Auflage 2004.
- 34 Vgl. Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2007): Wanderungsgewinn 2006 mit 4.000 Personen auf niedrigstem Stand seit zehn Jahren, Pressemitteilung 161/2007, Stuttgart, 29. Mai 2007.
- 35 Cornelius, Ivar (2005): Zuwanderungen nach Baden-Württemberg und demografische Perspektiven. In: Meier-Braun, Karl-Heinz/Weber, Reinhold (Hrsg.) (2005): Kulturelle Vielfalt: Baden-Württemberg als Einwanderungsland. Stuttgart 2005, S. 272-290.
- 36 Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2005): Die Bevölkerungsentwicklung in Baden-Württemberg. Statistische Analysen 3/2005. Stuttgart, S. 15.
- 37 Quelle: Mikrozensus 2005, zitiert nach: Walla, Wolfgang (2006): Migranten in Baden-Württemberg. In: Der Bürger im Staat, Heft 4/2006, S. 246-253, hier S. 249.
- 38 Statistisches Landesamt (2005): Die Bevölkerungsentwicklung in Baden-Württemberg. Statistische Analysen 3/2005. Stuttgart, S. 9. Bundesweit stellt sich die Situation ähnlich dar: „Von den Ausländerinnen und Ausländern, die sich Ende 2004 nicht nur vorübergehend in Deutschland aufhielten, waren 34 Prozent bereits 20 Jahre oder länger hier ansässig.“ Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2006): Datenreport 2006. Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland. Bonn, Kap. 1.8 Ausländische Bevölkerung, S. 41-46, hier S. 43.
- 39 Walla, Wolfgang (2006): Migranten in Baden-Württemberg. In: Der Bürger im Staat, Heft 4/2006, S. 246-253, hier S. 250. Auch Strukturbericht Region Stuttgart 2003. Entwicklung von Wirtschaft und Beschäftigung. Schwerpunkt: Internationalität. Stuttgart, S. 25.
- 40 Strukturbericht Region Stuttgart 2003, S. 219.
- 41 Plahuta, Simone (2004): Bevölkerungsentwicklung in einer prosperierenden Region. Zuwanderung und Alterung in der Region Stuttgart. In: Raumforschung und Raumordnung, Heft 2/2004, S. 121-132, hier S. 127.
- 42 Verband Region Stuttgart (Hrsg.) (2006): Regional-Monitor Region Stuttgart. Strukturen und Entwicklungen in der Region Stuttgart. Stuttgart, S. 26.
- 43 Internetauftritt der Stadt Stuttgart unter www.stuttgart.de, Stand Mai 2007.
- 44 Stand 31. Dezember 2006, vgl. Stabsabteilung für Integrationspolitik der Landeshauptstadt Stuttgart (2007): Stuttgarter Bündnis für Integration. Weiterentwicklung 2007. Stuttgart, Anlage 1.
- 45 Vgl. Pavkovic, Gari (2007): Städtische Wirtschaftspotentiale von Migration und Integration am Beispiel der Stadt Stuttgart, Publikation auf der Homepage der Heinrich-Boell-Stiftung, www.boell.de, Stand Juni 2007. Weitere Daten zur Stuttgarter Bevölkerung im Internetauftritt der Stadt Stuttgart, Stand Mai 2007, den Strukturdaten der IHK Region Stuttgart: Die Wirtschaftsstruktur in der Region Stuttgart und in Baden-Württemberg 2006, sowie beim Statistischen Landesamt.
- 46 Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2005): Die Bevölkerungsentwicklung in Baden-Württemberg. Statistische Analysen 3/2005. Stuttgart, S. 7.
- 47 Ebd., S. 17.
- 48 Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2005): Die Bevölkerungsentwicklung in Baden-Württemberg. Statistische Analysen 3/2005. Stuttgart, S. 13.
- 49 Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2006): Wegweiser Demografischer Wandel 2020. Gütersloh, S. 9 und 47.
- 50 Perspektiven 2025 – Region Stuttgart. Schriftenreihe des VRS; Nr. 24, März 2006, S. 13.
- 51 Annahmen: konstantes Geburtenniveau, Anstieg der Lebenserwartung um etwa 1,5 Jahre bis 2025, Interdependenz von Außenwanderungsgewinnen und regionaler Erwerbspersonenentwicklung; vgl. Perspektiven 2025 – Region Stuttgart. Schriftenreihe des Verbands Region Stuttgart; Nr. 24, März 2006, Zahlen S. 13.
- 52 Annahmen: konstantes Geburtenniveau, Anstieg der Lebenserwartung um etwa 3 Jahre bis 2025, jährlicher Wanderungsgewinn Gesamt-Baden-Württembergs von ca. 17 000 Personen (11. koordinierte Bevölkerungsvorausrechnung Baden-Württemberg); vgl. www.statistik.baden-wuerttemberg.de, Stand Juni 2007.
- 53 Öffentliche Sitzungsvorlage des Regionalparlaments Nr. PA 264/2006, Planungsausschuss, 10. Mai 2006, S. 9f.
- 54 Ruge, Kirstin (2006): Wachsen oder schrumpfen? Die Region um Baden-Württembergs Landeshauptstadt verliert Einwohner. Doch sie will es nicht wahrhaben. In: Die Zeit 31/2006, 27. Juli 2006.
- 55 StadtRegion Stuttgart 2030 (2003): Dynamik – Integration – Ausgleich. Abschlussbericht. Stuttgart, S. 84.
- 56 Öffentliche Sitzungsvorlage des Regionalparlaments Nr. PA 264/2006, Planungsausschuss, 10. Mai 2006, S. 9f.
- 57 Statistisches Bundesamt (2006): Bevölkerung Deutschlands bis 2050. Übersicht der Ergebnisse der 11. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung. Wiesbaden.
- 58 Vgl. auch Brandt, Arno/Franz, Ulf-Birger/Wieja, Janin (2006): Demografie und wirtschaftliche Entwicklung. In: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2006): Wegweiser Demografischer Wandel 2020. Gütersloh, S. 174-179, hier S. 174.
- 59 Steinacher, Bernd (2006): Vorwort. In: Perspektiven 2025 – Region Stuttgart. Schriftenreihe des Verbands Region Stuttgart; Nr. 24, März 2006, S. 3f.
- 60 Zukunftsatlas 2007 – Deutschlands Regionen im Zukunftswettbewerb. Prognos AG 2007 (erstellt für das Handelsblatt). Der Zukunftsatlas 2007 liefert innerhalb der Region Stuttgart nach Landkreisen getrennt sehr unterschiedliche Prognosen: Während die Zukunftschancen des Stadtkreises Stuttgart noch als „Top“ eingeschätzt werden und die Dynamik als hoch, ist für den Rems-Murr-Kreis gerade noch ein „ausgeglichener Chancen-Risiko-Mix“ verzeichnet sowie eine geringe Dynamik.
- 61 Perspektiven 2025 – Region Stuttgart. Schriftenreihe des VRS; Nr. 24, März 2006, S. 54.
- 62 Vgl. auch Öffentliche Sitzungsvorlage des Regionalparlaments Nr. PA 264/2006, Planungsausschuss, 10. Mai 2006, S. 9f.
- 63 Bevölkerungsprognose des Statistischen Landesamts, Oktober 2005, vgl. Pressemitteilung Nr. 347/2005. Zur unterschiedlichen Berechnungsweise des Statistischen Landesamts und des Pestel-Instituts vgl. Steinacher, Bernd (2006): Vorwort. In: Perspektiven 2025 – Region Stuttgart. Schriftenreihe des VRS; Nr. 24, März 2006, S. 3f. Man kann mit Ruge, Kirstin (2006): Wachsen oder schrumpfen? In: Die Zeit 31/2006, 27. Juli 2006, davon ausgehen, dass die Grundannahme der Prognose des Statistischen Landesamts von 2005 inzwischen widerlegt ist.
- 64 StadtRegion Stuttgart 2030 (2003): Dynamik – Integration – Ausgleich. Abschlussbericht. Stuttgart.
- 65 Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2006): Wegweiser Demografischer Wandel 2020. Analysen und Handlungskonzepte für Städte und Gemeinden. Gütersloh. Die Bertelsmann-Studie klassifiziert zwar die Stadt Stuttgart als Typ des „Prosperierenden Wirtschaftszentrums“, bezieht sich aber nicht auf die Region, vgl. S. 45-49.
- 66 Zukunftsatlas Deutschland. Prognos AG 2006 (erstellt für das Handelsblatt).
- 67 Prognos Deutschland Report 2030. In: Handelsblatt, 3. April 2006.
- 68 StadtRegion Stuttgart 2030 (2003): Dynamik – Integration – Ausgleich. Abschlussbericht. Stuttgart, S. 46.
- 69 Vgl. für das Vorangegangene: DIW (2004): Möglichkeiten der quantitativen und qualitativen Ermittlung von Zuwanderungsbedarf in Teilarbeitsmärkten in Deutschland. Berlin, S. I-IV.
- 70 Straubhaar, Thomas (2006): Wirtschaftliche Folgen der Zuwanderung. In: Der Bürger im Staat, Heft 4/2006, S. 235-239, hier S. 236 und S. 239.
- 71 Vgl. Brücker, Herbert (2006): Wirtschaftliche Effekte der Migration in alternden Gesellschaften. In: Der Bürger im Staat, Heft 4/2006, S. 240-245.
- 72 Strukturbericht Region Stuttgart 2003. Entwicklung von Wirtschaft und Beschäftigung. Schwerpunkt: Internationalität. Stuttgart, S. 37f.
- 73 Zukunftsatlas 2007 – Deutschlands Regionen im Zukunftswettbewerb. Prognos AG 2007.
- 74 Vgl. zu diesen Ansätzen auch Frei, Pascal/Thiehoff, Rainer (2007): Demografie-Werkstatt Deutschland: vom Krisen- zum Chancenmanagement. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 4-5/2007, S. 32-38.
- 75 Verband Region Stuttgart (Hrsg.) (2006): Regional-Monitor Region Stuttgart. Strukturen und Entwicklungen in der Region Stuttgart. Stuttgart, S. 41.
- 76 Brücker, Herbert (2006): Wirtschaftliche Effekte der Migration in alternden Gesellschaften. In: Der Bürger im Staat, Heft 4/2006, S. 240-245, hier S. 244f.
- 77 Vgl. auch Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2005): Die Bevölkerungsentwicklung in Baden-Württemberg. Statistische Analysen 3/2005. Stuttgart, S. 25-29.
- 78 Vgl. auch Stabsabteilung für Integrationspolitik der Landeshauptstadt Stuttgart (2007): Stuttgarter Bündnis für Integration. Weiterentwicklung 2007. Stuttgart.

Kommunen im demographischen Wandel – Trends und Handlungsstrategien

Carsten Große Starmann / Kerstin Schmidt

Der demographische Wandel hat Städte und Gemeinden bereits fest im Griff und einen sich verschärfenden Wettbewerb ausgelöst. Kommunen konkurrieren um Einwohner, um attraktive Arbeits- und Lebensbedingungen sowie um Standortqualitäten. Mit Blick auf die kommenden Jahre stellen sich mehrere Fragen: Welche Städte und Gemeinden sind vom demographischen Wandel besonders betroffen? Gibt es Unterschiede zwischen städtischen und ländlichen Räumen? Welche Veränderungen werden in den Kommunen spürbar sein? Welche konkreten Handlungsstrategien und -felder haben Priorität und sollten verfolgt werden? Hier setzt der von Carsten Große Starmann und Kerstin Schmidt erörterte „Wegweiser Demographischer Wandel 2020“ der Bertelsmann Stiftung an: Alle bundesdeutschen Städte und Gemeinden mit mehr als 5.000 Einwohnern wurden auf der Grundlage einer Bevölkerungsprognose bis zum Jahr 2020 sowie mit ökonomischen und soziodemographischen Indikatoren typisiert. Aus dieser Typisierung lassen sich wichtige kommunale Handlungsstrategien (z.B. Infrastrukturplanung, Flächenentwicklung, Seniorenpolitik, Kinder- und Jugendfreundlichkeit, Innenstadtentwicklung) ableiten, um die Auswirkungen des demographischen Wandels positiv gestalten zu können. Für jedes einzelne Handlungsfeld werden sodann Empfehlungen für die Gestaltung der Kommunalentwicklung vor Ort gegeben. **I**

Demographischer Wandel hat die Kommunen fest im Griff

Der demographische Wandel mit seinen absehbaren Folgen ist in der Bundesrepublik ein inzwischen weitläufig bekanntes Faktum. „Wir werden weniger, wir werden älter, wir werden bunter“ – dieses vergleichsweise gut vorstellbare Bild be-

Der demographische Wandel hat Städte und Gemeinden bereits fest im Griff und einen sich verschärfenden Wettbewerb ausgelöst: Kommunen konkurrieren um Einwohner, um attraktive Arbeits- und Lebensbedingungen sowie um Standortqualitäten.

picture alliance/dpa

schreibt in kurzen plakativen Worten die zu erwartenden großen Trends. Nicht so bekannt ist in der Regel, wie sich die Auswirkungen der demographischen Veränderungen ganz konkret vor Ort in unseren Städten und Gemeinden, also im unmittelbaren Lebensumfeld der Menschen, zeigen werden. Gerade diesen Blickwinkel einzunehmen, ist ausgesprochen wichtig, denn der demographische Wandel erfordert konkrete Maßnahmen auf der kommunalen Ebene und vielfach auch eine stadtentwicklungspolitische Neuausrichtung.

So stehen die Kommunen bereits heute in einem Wettbewerb, der sich in den kommenden Jahren und Jahrzehnten weiter verschärfen wird. Sie konkurrieren unter den Vorzeichen der demographischen Veränderungen um Einwohner, gute Ar-

beitsmöglichkeiten, attraktive Lebensbedingungen und gute Standortqualitäten.

Ursachen des demographischen Wandels

Die demographischen Veränderungen resultieren dabei zunächst aus der Tatsache, dass die Kinderzahlen in Deutschland seit mehr als 30 Jahren stetig unter dem Wert liegen, der für eine langfristig stabile Bevölkerungsentwicklung notwendig wäre. Es werden immer weniger Kinder geboren und mit den nicht geborenen Kindern fallen für die Zukunft auch potentielle Elterngenerationen aus. Die Folgen dieses Kindermangels sind in den Städten und Gemeinden inzwischen deutlich spürbar.

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

Daneben sind viele Regionen auch von unterschiedlich stark ausgeprägten Wanderungsbewegungen betroffen. Die Menschen folgen den Arbeitsplätzen und den für sie günstigen und attraktiven Lebensbedingungen. Kommunen und zum Teil auch ganze Regionen und Landstriche verlieren so eine große Zahl ihrer Bevölkerung. Vor allem die jungen Menschen sind es, die auf der Suche nach Bildungsangeboten und Arbeitsplätzen, vor allem aber nach Zukunftsperspektiven, ihren Lebensmittelpunkt an den guten Arbeitsplatz- und Bildungsangeboten ausrichten. So verliert ein Teil der betroffenen Kommunen nicht nur Einwohner, sondern mit den jungen Menschen auch Entwicklungspotential für die Zukunft. Ein anderer Teil der Kommunen hingegen profitiert von den Zuzügen der (jungen) Menschen. Vor allem die Universitätsstädte sowie die regional und überregional bedeutsamen Wirtschafts- und Bildungsstandorte haben hier positive Entwicklungen zu verzeichnen. Mit einer langfristig stabilen Bevölkerungsentwicklung ist deshalb zunächst vor allem in denjenigen Kommunen zu rechnen, die auch ökonomisch attraktiv sind und genügend Nachwuchs an motivierten und gut qualifizierten Arbeitskräften haben. Ein anderer, ganz wichtiger Effekt hingegen entwickelt sich stetig und unaufhaltsam: die steigende Alterung der Gesellschaft. In nahezu allen Kommunen wird der Anteil der älteren Menschen aufgrund der steigenden Lebenserwartung, der niedrigen Kinderzahlen und der ausgeprägten Wanderungsbewegungen junger Menschen immer weiter zunehmen. So steigt das Durchschnittsalter in nahezu allen Kommunen und der Anteil der Hochbetagten verdoppelt sich. Eine aktive und funktionierende Stadtgesellschaft braucht eine Bevölkerung mit einer möglichst ausgewogenen Altersstruktur. Sie braucht Menschen, die sich mit ihrem Lebensraum identifizieren, dort gerne leben, sich dort auch einbringen und engagieren. Dies setzt in der Regel vor allem eine positive Wirtschaftsentwicklung mit sicheren Arbeitsplätzen, mit motivierten und qualifizierten Arbeitskräften voraus. Es erfordert aber darüber hinaus vor allem auch deutliche Akzente und Schwerpunktsetzungen in der kommunalen Entwicklungspolitik der Städte und Gemeinden. Akzente, die heute gesetzt werden müssen für morgen.

Der „Wegweiser Demographischer Wandel 2020“

Mit dem „Wegweiser Demographischer Wandel 2020“ zeichnet die Bertelsmann Stiftung ein Bild von der Zukunft städtischer und gemeindlicher Entwicklungen: Welche Kommunen sind besonders stark vom demographischen Wandel betrof-

fen? Wie wird sich die Bevölkerungsstruktur entwickeln? Welche Unterschiede gibt es zwischen städtischen und ländlichen Räumen? Welche konkreten Handlungsstrategien sollten verfolgt werden? Auf diese Fragen gibt der Wegweiser Antworten und verbindet umfangreiches Analysematerial mit konkreten Handlungsempfehlungen für die Arbeit vor Ort. Für alle Kommunen mit mehr als 5.000 Einwohnern stellt der „Wegweiser Demographischer Wandel 2020“ Zahlen, Daten und Fakten zur Verfügung. Insgesamt rund 3.000 bundesdeutsche Städte und Gemeinden – und damit 85 Prozent der Gesamtbevölkerung – sowie die insgesamt 323 Landkreise erhalten eine Gesamtschau aktueller Trends und demographischer Entwicklungen bis in das Jahr 2020. Durch eine tiefgehende Analyse des mit dem Wegweiser bereitgestellten Datenmaterials ist es in Kombination mit einer Typisierung der untersuchten Kommunen möglich, sowohl kommunenspezifische Entwicklungen abzubilden, als auch allgemeine Trends herauszuarbeiten.

Der „Wegweiser Demographischer Wandel 2020“ ist ein Frühwarn- und Informationssystem für Städte, Gemeinden und Kreise mit mehr als 5.000 Einwohnern. Er enthält folgenden Bausteine:

- Kommunenspezifische Daten zu den Politikfeldern Soziale Lage, Wohnen, Wirtschaft und Arbeit, Demographische Entwicklung, Integration (NRW) und Finanzen (NRW).
- Eine kleinräumige Bevölkerungsprognose bis zum Jahr 2020 (Entwicklung der Bevölkerungszahlen, Entwicklung der Altersgruppen) für jede der 3.000 Kommunen.
- Individuelle Demographieberichte für jede Stadt und jede Gemeinde.
- Die Beschreibung von insgesamt 15 Demographietypen – inklusive spezifischer Empfehlungen für jeden Typ.
- Karten, Graphiken und Tabellen zum Download.
- Konkrete Handlungsempfehlungen für ausgewählte Politikfelder.

Alles ist online zu finden unter:
www.wegweiserdemographie.de

Der Wegweiser eröffnet somit viele verschiedene Blickwinkel. Vor allem kommunenspezifisch werden nicht nur Antworten auf ganz unterschiedliche Fragen gegeben, wie z. B. nach der demographischen Entwicklung bis zum Jahr 2020, der durchschnittlichen Kaufkraft der Haushalte, nach der Bedeutung der Kommune als Arbeitsort, nach der Größe des Anteils der Hochqualifizierten oder nach der Ent-

wicklung der Zahl der Beschäftigten im Dienstleistungssektor. Damit wird ein Grundstein gelegt für die so wichtige Analyse der Ausgangslage in der Kommune, an die sich die Identifizierung der zentralen Herausforderungen für die Kommunen und die Erarbeitung konkreter Handlungsstrategien anschließt.

Aber nicht nur die Entwicklung vor Ort ist wichtig für die Betrachtung. Die darüber hinaus erkennbaren großen Trends und Entwicklungen haben für den Umgang mit den demographischen Veränderungen in den Kommunen ebenfalls eine große Bedeutung, da sie im Umgang mit den kommunalen Herausforderungen mitzudenken sind und hier zum Teil eigene Handlungsnotwendigkeiten aufzeigen

Ausgewählte Ergebnisse des Wegweisers – Trends im Überblick

Einige dieser allgemeinen Entwicklungen werden exemplarisch dargestellt:

50 Prozent der deutschen Kommunen schrumpfen

Das Ergebnis der Bevölkerungsprognose der Bertelsmann Stiftung zeigt, dass die Zahl der Einwohner in der Bundesrepublik bis zum Jahr 2020 um insgesamt 1,4 Prozent zurückgehen wird. Das klingt zunächst nach einer moderaten Schrumpfung. Neben den inzwischen breit diskutierten Auswirkungen auf die Gesundheits- und sozialen Sicherungssysteme wird dieser Bevölkerungsrückgang aber vor allem in den Städten und Gemeinden des Landes konkret spürbar – und hier gibt es eine sehr breite Streuung unterschiedlicher Entwicklungen.

Aus der Betrachtung der Gesamtergebnisse wird deutlich, dass rund 50 Prozent aller deutschen Städte und Gemeinden mit mehr als 5.000 Einwohnern von Bevölkerungsschrumpfung betroffen sein werden. Die Spannweite der Schrumpfung reicht hierbei von geringen Bevölkerungsrückgängen mit weniger als einem Prozent Abnahme bis hin zu gravierenden Einwohnerverlusten. So werden in einigen ostdeutschen Kommunen bis zum Jahr 2020 Bevölkerungsverluste zwischen 30 und 40 Prozent erwartet.

Demographisch – aber auch ökonomisch – wachsende und schrumpfende Kommunen liegen dabei erkennbar häufig nah beieinander. Das gilt zunächst für die ostdeutschen Bundesländer, wo sich die regionalen Entwicklungen stark unterscheiden und durch ein Patchwork von Gewinner- und Verliererkommunen gekennzeichnet sind. Aber auch in den alten Bundesländern ist die Entwicklung sehr heterogen. So ist Hessen mit einem tendenziell stark schrumpfenden Norden und einem eher wachsenden und wirtschaftlich

prosperierenden Süden ein solches Land der Gegensätze. Und auch innerhalb dieser Regionen gibt es große Unterschiede in der Entwicklung.

Verstärkt wird durch diese unterschiedliche Entwicklung der schon angesprochene Wettbewerb zwischen den Kommunen: der Wettbewerb um Arbeitsplätze, um Einwohner, um Infrastruktur und um Lebensqualität. Hier sind die Kommunen gefordert, aktiv zu werden und klare Prioritäten zu setzen. Diese Notwendigkeit wird z. B. deutlich mit Blick auf die Menschen, die Kinder haben oder perspektivisch haben möchten. Für sie wird sich die Lebensqualität einer Stadt zu einem ganz erheblichen Teil an der Kinder- und Familienfreundlichkeit der Kommune sowie der Qualität der Bildungsangebote für ihre Kinder festmachen. Hier haben die Kommunen deshalb auch eine Chance, ganz klare Akzente zu setzen, Qualitäten zu verbessern und ein eigenes Profil herauszubilden.

Alle Kommunen altern

Demographisch gesehen wird sich in den bundesdeutschen Kommunen aber nicht nur die Bevölkerungszahl verändern. In seinen Ausmaßen weitaus gravierender als Schrumpfung oder Wachstum ist die Veränderung der Altersstruktur. Der Wegweiser zeigt im Gesamtergebnis, dass ausnahmslos alle betrachteten Kommunen bis zum Jahr 2020 altern werden. Das heißt: das Durchschnittsalter wird sich erhöhen, der Anteil der älteren Menschen (vor allem der Hochbetagten über 80 Jahre) wird ansteigen, die Zahl der Kinder hingegen immer stärker abnehmen. Die zunehmende Alterung ist dabei das Ergebnis unterschiedlicher Entwicklungen: Zum einen steigt – und das ist für die Menschen ein schöner und positiv zu bewertender Effekt – die Lebenserwartung kontinuierlich an. So wird in der demographischen Forschung bereits für 2050 eine durchschnittliche Lebenserwartung von 90 Jahren für möglich gehalten (bei Frauen sogar bis 100). Eine insgesamt noch zu wenig diskutierte Entwicklung, die bislang nur bei den Lebensversicherern Eingang in die Festlegung der Sterbetafeln gefunden hat. Kommunale Reaktionen hängen auf diese Entwicklung und die Etablierung einer zukunftsorientierten kommunalen Seniorenpolitik sind noch in viel zu wenigen Fällen erkennbar. Tendenziell erhöht sich das Durchschnittsalter in der Kommune besonders dann, wenn vor allem junge Menschen (18- bis 24-jährige Bildungswanderer) auf der Suche nach Bildung und Ausbildung aus der Kommune abwandern. Knapp 70 Prozent der Kommunen in Deutschland sind 2005 von einem negativen Bildungswanderungssaldo¹ betroffen. Der durchschnittliche Bildungswanderungssaldo ist in Kommunen mit weniger als 50.000 Einwohnern

negativ. Die Bevölkerung schrumpft durch diese Wanderungsbewegungen und mit den jungen Menschen gehen auch die potentiellen Eltern. Zurück bleiben die älteren Menschen und in der Folge werden immer weniger Kinder in diesen Städten geboren. So haben vor allem die stark schrumpfenden und von Abwanderung junger Menschen betroffenen Städte auch eine sehr hohe Alterung zu verzeichnen. In Städten wie Gruben, Wittenberge oder Hoyerswerda wird in der Folge die Hälfte der Bevölkerung im Jahre 2020 älter als 58 Jahre alt sein. Und auch der Anteil der Menschen über 80 Jahre an der Gesamtbevölkerung wird dann in Städten wie Hoyerswerda oder Cochem an der Mosel bei ca. 15 Prozent liegen.

Auf diesen Trend der Alterung, der sich in den Städten und Gemeinden in vielen Facetten zeigt, sind bislang nur wenige Kommunen vorbereitet, obwohl er ein radikales Umdenken in der Ausrichtung kommunaler Seniorenpolitik erfordert. Diese Entwicklung ist in jeder Stadt in mehrerlei Hinsicht zu bedenken: Zum einen trägt eine alternde Gesellschaft viele Potentiale, die für die bürgerliche Gesellschaft nutzbar gemacht werden können. Überkommene Altenbilder sind dabei neu zu diskutieren und die Kommunen müssen sich fragen, wie sie für die vorhandenen Potentiale wie Zeit, Wissen, Lebenserfahrung etc. einen strukturellen Rahmen schaffen können, der es möglich macht, diese zu nutzen.

Zum anderen ist es wichtig, frühzeitig zu überlegen, wie mit der größer werdenden Gruppe älterer Menschen, die Hilfs- und Pflegeleistungen benötigen, umgegangen wird. Welche sozialen Infrastrukturen werden benötigt? Wie kann die Selbstorganisation der älteren Menschen gestärkt werden („Alte helfen sehr Alten.“)? Welche Wohnformen für ältere Menschen können das unterstützen? Welche konkreten Bedarfe gibt es eigentlich in der Kommune?

Und letztlich stehen die Kommunen mit einer älter werdenden Gesellschaft auch vor der Fragestellung, wie das Miteinander der Generationen zukünftig verbessert werden kann, denn die Interessen von Familien und Kindern sind häufig andere, als die der Senioren. Hier gilt es, bereits heute aktiv zu werden und kommunale Zukunft im Dialog der Generationen neu zu denken. Es kommt für die Kommunen ganz entscheidend darauf an, die unterschiedlichen Interessen einer vielschichtigen Stadtgesellschaft zu berücksichtigen und so eine Balance zwischen den kommunalen Zielgruppen zu schaffen.

Demographischer Wandel und Ökonomisierung

Ein klar erkennbares Faktum ist die enge Zusammengehörigkeit von Demographie

und Ökonomie. Die Menschen folgen den Ausbildungs- und Arbeitsplätzen – auf diese knappe Formel lassen sich vielerorts die regionalen und überregionalen Wanderungsbewegungen und in der Folge auch Gründe für die kommunale Entwicklung bringen. Vor allem mit dem Verlust der ökonomischen Basis in der Kommune wurden und werden häufig starke Bevölkerungsschrumpfungsprozesse in Gang gesetzt.

So haben in der Konsequenz fehlende wirtschaftliche Potentiale und eine in der Folge hohe Arbeitslosigkeit (z. B. durch den ökonomischen Bruch nach der Wende 1989/1990) in vielen Regionen der ostdeutschen Bundesländer zu einer stark rückläufigen und im Durchschnitt deutlich älteren Bevölkerung geführt. Ähnliche Entwicklungen zeichnen sich aber auch in anderen Regionen ab, so für den Harz, das Wendland um Lüchow-Dannenberg in Niedersachsen oder Teile der Ostseeküste in Schleswig-Holstein.

Die Bevölkerung schrumpft und altert nicht nur durch diesen Effekt, sondern sie verliert ihre Entwicklungspotentiale: Zum einen wandern vor allem die gut ausgebildeten Fachkräfte sowie die Akademiker der Region in der Altersgruppe der 18- bis 24-Jährigen ab. Durch diesen so genannten „Brain Drain“ geht das für die Schaffung einer neuen ökonomischen Basis in den Kommunen dringend benötigte Potential an qualifizierten Kräften verloren. Zum anderen sind es die Frauen im gebärfähigen Alter, die bereits seit Anfang der 1990er-Jahre diese Regionen verlassen. Damit geht neben dem geistigen Potential ein weiteres wichtiges verloren: das der Kinder. Sie werden aufgrund dieser Wanderungsbewegungen in anderen Regionen geboren. Die Entwicklung wird um das Jahr 2010 in diesen Regionen zu einem sprunghaften Geburtenrückgang, dem so genannten „Zweiten Geburtenknick“ führen.

Zentrale Herausforderung für die Kommunen in den betroffenen Regionen ist es, eine neue ökonomische Basis für die kommunale Entwicklung zu schaffen und alles dafür tun, um junge Menschen zu halten.

Der Trend „Zurück in die Städte“

Als Folge ökonomischer Entwicklungen, bei der sich eine prosperierende Wirtschaft mit einem Potential an Arbeitsplätzen häufig in den Städten konzentriert, aber auch die steigende Attraktivität des urbanen Lebens für viele Menschen bedingt einen weiteren klar zu identifizierenden Trend, den auch die Zukunftsforscher in ihren Arbeiten bestätigen: den Trend zurück in die Stadt.

Das Tempo bei den Suburbanisierungsbewegungen und der Umlandwanderung ist vielerorts bereits heute rückläufig, und das in der Vergangenheit dominierende Wohnideal vom freistehenden Einfamilienhaus im grünen Umland der größeren Städte ist schon seit längerer Zeit nicht mehr konkurrenzlos. Denn für immer mehr Menschen stellt sich auch das Wohnen in innerstädtischen Quartieren mit seinen Vorteilen als eine attraktive Wohn- und Lebensform dar. Viele Städte haben deshalb mittelfristig noch weiteres Bevölkerungswachstum zu erwarten.

Verschiedene Gründe, die für das innerstädtische Leben und Wohnen sprechen, sind erkennbar:

- Durch die oft günstige Arbeitsplatzentwicklung ist die Stadt für viele Menschen zwar (noch) nicht Wohn- und Lebensmittelpunkt, in jedem Fall aber Mittelpunkt des Arbeitslebens. Wohnen in der Nähe des Arbeitsplatzes ist aber ein Stück Lebensqualität – und mit der Abschaffung der Eigenheimzulage häufig auch eine günstigere Alternative zum Bauen im Umland.
- Das Leben in der peripheren Umgebung der Städte ist teuer. Vor allem steigende Energiepreise und ÖPNV-Kosten sind für die Berufspendler ein großer Kostenfaktor. Verstärkt wird diese Entwicklung durch die politisch bereits vollzogene Kürzung, perspektivisch eventuell sogar die Abschaffung der Pendlerpauschale.
- Pendeln in die Städte kostet Zeit – häufig viele Stunden in der Woche. Diese Zeit fehlt den Pendlern in ihrer Freizeit, den Eltern mit ihren Kindern. Der Trend geht dahin, Wohnen, Freizeit und Arbeit in räumlicher Nähe zu verbinden.
- Innerstädtisches Wohnen eröffnet vielfältigere Lebensmodelle. Das gilt insbesondere für berufstätige Paare mit Kindern. Während es an eher ländlicheren Standorten schwierig sein kann, eine adäquate und flexible Betreuung für die Kinder zu finden, fällt eine Berufstätigkeit beider Elternteile in den Städten angesichts des manchmal besseren, aber doch zumindest vielfältigeren Betreuungsangebots oft leichter.
- Das Freizeit- und Erlebnisangebot in den Städten ist vielfältiger und wird damit von vielen Menschen als attraktiver empfunden.
- Innerstädtisches Wohnen wird vor allem auch für ältere und alte Menschen an Attraktivität gewinnen. Denn auch trotz eingeschränkter Mobilität sind die wichtigsten Versorgungseinrichtungen, vom Lebensmittelmarkt über den Arzt bis hin zum Friseur gut zu erreichen. Schon heute gibt es in den Städten attraktive neue Wohnformen für Senioren: Stadthäuser, Wohnge-

meinschaften für Senioren und Mehrgenerationenhäuser.

Die Städte sind gefordert, sich auf diese neuen Entwicklungen einzustellen. Der Stärkung der urbanen Zentren und des urbanen Lebens kommt für die Städte damit ebenso eine zentrale Bedeutung zu, wie der Schaffung von adäquatem Wohnraum – für Singles, für Senioren und für Familien.

Wichtige kommunale Handlungsfelder

Wie werden wir in einer immer älter werdenden Gesellschaft mit immer weniger Kindern leben? Das ist eine Grundfrage, die sich alle Akteure in den unterschiedlich vom demographischen Wandel betroffenen Kommunen stellen müssen. Doch geht es hier explizit nicht darum, den vorhandenen Horrorszenarien ein weiteres hinzuzufügen, sondern um eine genaue Betrachtung der Ausgangslage und der Möglichkeiten, diese zu gestalten. Der demographische Wandel bietet vielfältige Chancen und Potentiale und auch auf der kommunalen Ebene bestehen vielfältige Möglichkeiten, die Auswirkungen des demographischen Wandels positiv zu gestalten. Voraussetzung ist eine klare Prioritätensetzung in Städten und Gemeinden. Denn: der demographische Wandel wirkt sich auf sämtliche kommunalen Politikfelder aus. Hierzu zählen die Infrastrukturplanung, soziale Segregation, Integration, Kinder- und Familienfreundlichkeit, Seniorenpolitik und Bildung (siehe Abbildung 1). Innerhalb dieser beispielhaft aufgezählten Handlungsfelder gibt es ganz unterschiedliche Handlungsstrategien, die in jeder Kommune individuell angepasst, weiterentwickelt und priorisiert werden müssen. Bei der Entwicklung von kommunalen Handlungsstrategien kommt es darauf an,

eine Doppelstrategie zu verfolgen. Diese beinhaltet zum einen eine Präventionsstrategie (Wo können wir dem demographischen Wandel entgegenwirken?) und zum anderen eine Anpassungsstrategie (In welchen Bereichen müssen wir vorausschauende Anpassungen vornehmen?).

So lassen sich aus Sicht der Bertelsmann Stiftung die folgenden Handlungsfelder identifizieren, die bei der Entwicklung eines strategischen Gesamtkonzeptes zur Gestaltung des demographischen Wandels besonders zu berücksichtigen sind. Diese Themen müssen in vorausschauende und langfristig orientierte Entwicklungsstrategien Eingang finden.

Zukunftsorientierte Seniorenpolitik

Jede Kommune in Deutschland wird vom Alterungsprozess der Gesellschaft betroffen sein. Mit dem immer größer werdenden Anteil älterer und alter Menschen in der Bevölkerung kommt einer zukunftsorientierten kommunalen Seniorenpolitik eine zentrale Bedeutung zu. Sie kann betrachtet werden als eine wichtige kommunale Querschnittsaufgabe. Sie reicht dabei von der Bau- und Verkehrsplanung, über Bildungs- und Gesundheitsthemen sowie das Thema Wohnformen/Wohnen im Alter bis hin zu Aspekten des ehrenamtlichen Engagements. Die Aktivierung der Potentiale älterer Menschen sowie eine kommunale Planung mit Senioren und nicht nur für Senioren stehen dabei besonders im Fokus.

Kinder- und familienfreundliche Politik

Das Thema Kinder- und Familienfreundlichkeit wird für Kommunen mehr und mehr zum Standortfaktor. Die Schaffung einer kinder- und familienfreundlichen Kommune ist dabei weit mehr, als die Verbesserung der Kinderbetreuung. Es kommt auf ein klares Bekenntnis zu dieser

Abbildung 1: Mindestens zehn zentrale Handlungsfelder auf kommunaler Ebene



Quelle: Bertelsmann Stiftung (2006): Wegweiser Demographischer Wandel. Gütersloh, S. 31

Zielgruppe an und erfordert die Realisierung eines umfassenden und integrierten Angebotes für diese wichtige Zielgruppe. Sämtliche kinder- und familienbezogenen Aktivitäten müssen gebündelt werden – Betreuungs-, Bildungs- oder Beratungsangebote. Angebote für Familien müssen als solche klar erkennbar sein und in ihrer Vielfalt dem Bedürfnis der Familien als Ganzes sowie den Eltern und Kindern gerecht werden. Die Betreuung von Kindern mit hoher Flexibilität und Verlässlichkeit ist deshalb ebenso wichtig wie ein vielfältiges Bildungs- und Kulturangebot speziell für Familien.

Ausbalanciertes Infrastrukturmanagement

Die Bevölkerungsstrukturen in den Kommunen verändern sich. Eine passende und zielgruppenorientierte Infrastrukturausstattung wird damit zum entscheidenden Faktor für ihre Tragfähigkeit insgesamt, aber auch für die Attraktivität der Kommune. Art und Umfang von neu zu schaffenden, zu erhaltenden oder anzupassenden Infrastruktureinrichtungen sind genau zu analysieren, im Sinne eines Monitorings zu beobachten und auf die regionale Situation hin auszurichten. Wichtig ist es hier, die interkommunale Kooperation in der Region frühzeitig mitzudenken und zu realisieren. Denn die Infrastrukturfrage ist für die Kommunen eine langfristige Finanzfrage und damit auch ein wichtiger Aspekt der Generationengerechtigkeit.



UNSER AUTOR

Carsten Große Starmann und Kerstin Schmidt haben gemeinsam den Wegweiser Demographischer Wandel entwickelt. Diplom-Verwaltungswirt Carsten Große Starmann studierte Rechtswissenschaften und war in der Kommunalverwaltung als Leiter kommunaler Entwicklungsprojekte tätig. Nach mehreren Jahren der freiberuflichen Tätigkeit als Trainer und Berater im kommunalen Sektor ist er seit 2004 als Projektleiter in der Bertelsmann Stiftung für den Bereich „Kommunen und Regionen im Demographischen Wandel“ zuständig.

Urbanität und Flächenentwicklung

Für alle Kommunen im demographischen Wandel ist es zentrale Aufgabe, ihre Flächenentwicklung aktiv zu steuern. Hier gilt es, dem Grundsatz „Innenentwicklung geht vor Außenentwicklung“ zu folgen. Konkret bedeutet das eine Begrenzung der Siedlungsentwicklung außerhalb der Zentren und eine stärkere Investition in Erhalt und Ausbau der urbanen Zentren. Um das zu gewährleisten, muss vor allem die Siedlungsflächenentwicklung stärker gesteuert und auch interkommunal besser abgestimmt werden. Denn viele Neuausweisungen von Baugebieten führen nicht mehr automatisch zu Wachstum und langfristig steigenden Bevölkerungszahlen. Es bedarf hier vor allem einer Fokussierung der innerörtlichen Quartiere – auch mit Blick auf die zunehmende Alterung der Städte und Gemeinden.

Sozialer Segregation entgegenwirken und aktive Integrationspolitik betreiben

Soziale Segregation ist gerade in Großstädten ein wichtiges kommunales Handlungsfeld. Vor allem in den großen Städten leben Menschen zunehmend getrennt nach Einkommen, nach Bildung und beruflichem Status. Hierdurch verstärken sich bestehende Benachteiligungen der betroffenen Menschen. Vor allem Jugendliche und Kinder in benachteiligten Milieus brauchen besondere Förderung hinsichtlich Bildung, Ausbildung und Beschäftigung. Dies reicht von Kindergärten



UNSERE AUTORIN

Kerstin Schmidt und Carsten Große Starmann haben gemeinsam den Wegweiser Demographischer Wandel entwickelt. Diplom-Sozialwirtin Kerstin Schmidt war als Projektleiterin in der Bertelsmann Stiftung für verschiedene Projekte zur Reform des öffentlichen Sektors (seit 1994) verantwortlich und hat verschiedene Ausbildungen im Bereich der systemischen Organisationsentwicklung. Seit 2003 ist Kerstin Schmidt verantwortliche Projektleiterin in der Bertelsmann Stiftung für den Bereich „Kommunen und Regionen im Demographischen Wandel“. Sie ist zudem selbständige Beraterin und Trainerin für Kommunen bei der Gestaltung des demographischen Wandels

KOMMUNEN IM DEMOGRAPHISCHEN WANDEL – TRENDS UND HANDLUNGSSTRATEGIEN

und Schulen bis hin zum beruflichen Umfeld. Es geht darum, die von der übrigen Gesellschaft isolierten Bevölkerungsgruppen zu reintegrieren, zu beteiligen und so der Segregation entgegenzuwirken. Erforderlich ist deshalb, eine sozial stabile und integrative Stadtteilpolitik zu etablieren und im Sinne ganzheitlicher Ansätze neu auszurichten.

Mit dem Politikfeld der sozialen Segregation sehr eng verbunden ist das Handlungsfeld der Integration. Netzwerke und Kontakte zwischen den einzelnen Akteuren sind hier, wie in allen anderen Themenfeldern, wichtige Voraussetzung zur Förderung von Migrantinnen und Migranten. Eine entscheidende Rolle spielen hierbei Sprache und Bildung. Schon im Kindergarten ist eine Förderung unter Einbindung der Eltern wichtig.

Prozessgestaltung ernst nehmen

Neben den kurz dargestellten inhaltlichen Fragestellungen ist die Gestaltung der konkreten Prozesse vor Ort besonders wichtig, denn hier werden die verschiedenen Akteure zusammengebracht. Hier können im Zusammenspiel der Kräfte die Ziele vor Ort entwickelt und konkrete Akzente für die Zukunft gesetzt werden. Neben der Einbindung aller wichtigen lokalen Akteure und der Etablierung funktionierender Strukturen kommt einem Aspekt eine besondere Bedeutung zu: Wichtigste Voraussetzung für funktionierende Prozesse ist eine absolut transparente Darstellung der zukünftigen demographischen Entwicklungen in der Kommune.

ANMERKUNG

¹ Die Bildungswanderung ist die Wanderung der 18- bis 24-jährigen. Der Wanderungssaldo ergibt sich aus den Wanderungsgewinnen und Wanderungsverlusten der jeweiligen Kommune.

Kleiner und feiner? Schrumpfung und Umbau der Städte

Stephanie Bock / Bettina Reimann

Stadtentwicklung wurde lange Zeit mit stetem Wachstum gleichgesetzt. Schrumpfung hingegen galt als ein negatives und unerwünschtes Szenario der Stadtentwicklung. Die Folgen des gegenwärtig viel diskutierten demographischen, wirtschaftlichen und sozialen Wandels lassen Städte und Gemeinden schrumpfen. Wenngleich diese Entwicklung erst langsam akzeptiert wird, rückt das Paradigma vom Wandel der Stadt ohne Wachstum ins Zentrum von Stadtforschung und Stadtpolitik. Dies hat Folgen für die gebaute Stadt, die den Veränderungen angepasst werden muss. Diese Entwicklungsoption meint der Begriff Stadtumbau. Stephanie Bock und Bettina Reimann erörtern, wie durch städtebauliche Anpassungsprozesse das Erscheinungsbild der Stadt positiv verändert und die Lebensqualität für die Einwohner verbessert werden kann. Eingangs werden die demographischen und sozialen Veränderungen sowie deren Folgen für die gebaute Stadt aufgezeigt. Im Anschluss folgt die Erörterung bundespolitischer Stadtumbauprogramme, mit denen die Politik auf schrumpfende und perforierte Städte reagiert. Beispiele aus den neuen und alten Ländern belegen die mit dem Stadtumbau verbundenen Chancen einer attraktiven Umgestaltung städtischer Um- und Lebenswelten, die ein Mehr an Wohn- und Lebensqualität mit sich bringen.

Stadtumbau als notwendiger Anpassungsprozess

Der aktuell viel diskutierte demographische, ökonomische und soziale Wandel hat nicht nur Folgen für die Menschen, die in Städten leben, sondern gleichermaßen Konsequenzen für die gebaute Stadt selbst. Zurückgehende Bevölkerungszahlen infolge von Geburtendefizit und Abwanderungen, verbunden mit den Auswirkungen eines massiven Arbeitsplatzabbaus lassen Städte entstehen, die als schrumpfend und perforiert bezeichnet werden (Doehler-Bezhadi 2005; Glock 2002; Hannemann 2004; Kabisch/Bernt/Peter 2004).

Entworfen werden Szenarien von sich entleerenden Städten oder gar von sterbenden Regionen, deren tatsächliche Entwicklung weitaus komplexer ist und mitunter von realen Stadtentwicklungs- und

Wanderungsprozessen überholt wird. In Folge dieser Entwicklungen stehen nicht nur zahlreiche Wohnungen und ganze Wohnblöcke leer, sondern auch Kindergärten und Schulen, deren Zahl viel zu groß ist für eine Bevölkerung, die im Durchschnitt älter wird und deren Zahl zurückgeht. In einem bisher nicht bekannten Ausmaß ist ein Umbau der Städte erforderlich, denn die Hülle der Stadt – die gebaute Stadt – muss den Veränderungen angepasst werden. Im Begriff des Stadtumbaus werden die notwendigen Anpassungsprozesse zusammengefasst. Inwieweit durch diese das Erscheinungsbild der Städte positiv verändert und der Schrumpfungsprozess so gestaltet werden kann, dass für die Menschen eine positive Perspektive erwächst, soll in diesem Beitrag eingehender betrachtet werden. Zunächst werden ausgewählte demographische und soziale Veränderungen und ihre Folgen für die Städte und somit auch für die gebaute Stadt aufgezeigt. Im Anschluss wird dargestellt, mit welchen Maßnahmen die Politik hierauf reagiert. Vorgestellt werden bundespolitische Programme, die sich der Herausforderung des Stadtumbaus stellen. Ausgewählte Beispiele aus Ost- und Westdeutschland illustrieren die mit Stadtumbauprozessen verbundenen Chancen für die (U)M-Gestaltung städtischer Umwelten.

Was passiert in den Städten?

„Ohne Kinder keine Zukunft“, so wird der Bevölkerungsrückgang zumeist plakativ zusammengefasst. Seit 2003 nimmt die Bevölkerungszahl in Deutschland kontinuierlich ab. Und dieser Trend setzt sich fort. Lebten zum Jahresende 2005 etwa 82,4 Millionen Menschen in Deutschland – davon ein knappes Drittel in Städten mit mehr als 100.000 Einwohnern – so wird in einer mittleren Variante (fast konstante Geburtenhäufigkeit, moderater Anstieg der Lebenserwartung, Wanderungssaldo von 100.000 Personen) für das Jahr 2050 eine Bevölkerungszahl von 68,7 Millionen erwartet (vgl. Statistisches Bundesamt 2006). Damit wird sie etwa 14 Millionen unter dem heutigen Stand liegen und in etwa die Höhe des Jahres 1950 erreichen. Bereits bis 2020 wird die Bevölkerung um etwa eine Millionen Menschen schrumpfen.¹ Jedoch geht die Abnahme der Zahl der Menschen nicht zwingend

mit einer Verringerung der Anzahl der Haushalte einher: So wird bis zum Jahr 2020 von weiterhin steigenden Haushaltszahlen ausgegangen (vgl. Bürkner u. a. 2007, S. 42). Die Haushalte werden jedoch zunehmend kleiner, die Zahl der Einpersonenhaushalte nimmt zu.

Abnehmende Bevölkerungszahlen haben vielfältige Ursachen. So wurde Schrumpfung insbesondere nach der Wende als ein anhaltendes Problem für ostdeutsche Städte erkannt, das durch einen radikalen „Strukturbruch“ (Hannemann 2004) verursacht wurde. Die industrielle Basis in Ostdeutschland war innerhalb weniger Jahre zusammengebrochen und diese Erosion städtischer Ökonomien ging mit einem umfassenden Nutzungs-, Funktions- und Statusverlust der betroffenen Städte einher (vgl. Hannemann 2004, 2002a, 2002b; Glock 2002). Der massive Arbeitsplatzabbau führte zu erheblichen Abwanderungsbewegungen in andere Arbeitsmarktreionen. Diese Abwanderungen aus schrumpfenden Regionen und Städten vollziehen sich alters-, bildungs-, aber auch geschlechterselektiv (vgl. Mai 2006). Ostdeutsche Städte und Regionen werden beispielsweise eher von jungen, gut ausgebildeten Frauen verlassen, die sich von einem Umzug in westdeutsche Großstadtreionen bessere Berufsperspektiven versprechen. „Zwischen 1991 und 2004 haben 513.000 Frauen die neuen Bundesländer verlassen, die meisten davon im besten Familiengründungsalter zwischen 18 und 29 Jahren. Damit waren 63 % aller Fortzügler weiblich“ (vgl. Kröhnert u. a. 2006, S. 23). Ursächlich hierfür sind insbesondere die mangelnden Ausbildungs- und Erwerbsmöglichkeiten in diesen Städten und Regionen, das hohe Ausbildungs- und Erwerbstätigenniveau der jungen Frauen sowie die höhere Mobilitätsbereitschaft jüngerer Frauen.

Regional ungleichmäßige Bevölkerungsabnahme

Die Bevölkerungsabnahme verteilt sich somit räumlich und regional nicht gleichmäßig. Wachstum und Rückgang finden zeitlich parallel und mitunter in räumlicher Nähe statt. Am deutlichsten treten diese Unterschiede im Ost-West-Vergleich hervor. So wird in den Bevölkerungsprognosen von einem Bevölkerungsrückgang bis 2050 um 31 Prozent in

den neuen Bundesländern im Unterschied zu 14 Prozent in den alten Bundesländern ausgegangen (vgl. www.stadtumbau-ost.info)².

Jedoch verlaufen die Prozesse auch innerhalb der neuen und alten Bundesländer nicht einheitlich (vgl. Tabelle 1). Zwischen alten Industrieregionen und den noch immer wachsenden Dienstleistungsmetropolen sind deutliche Unterschiede festzustellen. Zudem wirken sich Suburbanisierung und Stadt-Umland-Wande-

sowie Brachen sind in Städten sichtbare Zeichen für Bevölkerungsrückgang, Abwanderung, ökonomischen Strukturwandel und Arbeitsplatzabbau – kurz: für Schrumpfung. In ostdeutschen Städten ist dies besonders augenfällig.

Doch Schrumpfung ist kein spezifisch ostdeutsches und – obwohl erst seit wenigen Jahren in der breiten (fach-)öffentlichen Diskussion – auch kein neuartiges Problem. Dass Schrumpfung in den fachpolitischen Diskussionen und der Stadtfor-

KLEINER UND FEINER? SCHRUMPUNG UND UMBAU DER STÄDTE

reißten und dazu beitragen, dass sie zu gestalteten Freiräumen oder Standorten für neue Wohnformen qualifiziert werden. Doch nicht für alle Räume, deren bisherige Nutzungen aufgegeben wurden bzw. in Frage stehen, kann ein dauerhafter Nutzungswandel eingeleitet werden. Diese

Tabelle 1: Bevölkerungsentwicklung 2003-2020 für ausgewählte Kommunen

	Bremen	Stuttgart	Albstadt	Wilhelmshaven	Leinefelde	Leipzig
Einwohner absolut in 2003	544.853	589.161	46.975	84.586	21.097	497.531
Einwohner absolut in 2015	551.430	586.955	43.487	78.895	18.059	507.479
Veränderung 2015 zu 2003 (%)	1,2	-0,4	-7,4	-6,7	-14,4	2
Einwohner absolut in 2020	548.468	577.185	42.173	77.025	17.290	506.443
Bevölkerungsentwicklung 2003-2020 (%)	0,7	-2	-10,2	-8,9	-18	1,8
Bevölkerungsentwicklung 1996-2003 (%)	-0,7	0,6	-4,5	-5,6	-12,6	-2,4

Quelle: www.Wegweiserdemographie.de (2007)

rungen auf kleinräumiger Ebene auf die Bevölkerungszahlen aus. Insbesondere junge Menschen verlassen die Städte, da diese Gruppe – mit oder ohne Kinder – häufig auf der Suche nach besseren Wohnbedingungen in das Umland der Städte abwandert. In der Konsequenz zeichnet sich ein Mosaik unterschiedlicher Perspektiven ab: Schrumpfende (Kern-)Städte mit einem hohen Anteil alter Menschen stehen wachsenden und prosperierenden Regionen gegenüber, die zunehmend auch für junge und mobile Menschen attraktiv werden.

Die Entwicklung macht deutlich, dass der gegenwärtige Wandel und die daraus resultierenden Schrumpfungsprozesse vielfältige Facetten aufweisen: Die städtische Bevölkerung wird nicht nur weniger, sondern auch älter. Aber auch Lebensstile und Haushaltsformen werden vielfältiger. Damit verbunden verändern sich Ansprüche und Bedarfe an das Wohnen, welche bei dem Umbau der Stadt berücksichtigt werden müssen. Wenn die begonnenen baulichen Veränderungen in den Städten diese neuen Ansprüche an Wohnen und städtisches Leben aufgreifen, können vom Umbau schrumpfender Städte neue Impulse ausgehen. Die Herausforderung besteht darin, alles zu tun, um die besonderen Qualitäten der Städte und Stadtquartiere oder Wohnbestände weiter zu stärken (Liebmann 2007).

Die schrumpfende Stadt: Chancen und Risiken

Leerstände von Wohnungen, Schulen, Kindertagesstätten und Gewerbeflächen

schung lange Zeit weitgehend ausgeblendet wurde, liegt nicht zuletzt daran, dass Stadtentwicklung gleichgesetzt wurde mit Wachstum. Schrumpfung wurde im Umkehrschluss als wenig positive Zukunftsoption für die Städte, wenn nicht als Scheitern der Stadtentwicklung angesehen. Erst langsam wird ein Wandel der Stadt und der Gesellschaft ohne Wachstum als eine langfristige Perspektive für einzelne Städte und Regionen akzeptiert und rückt ins Zentrum von Stadtforschung und Stadtpolitik. Hannemann (2002b) spricht daher von der „Konjunktur einer vernachlässigten Entwicklungsoption für die Städte.“

Für den Umbau sind neue Ziele, Strategien und Instrumente der Stadtpolitik und Stadtgestaltung erforderlich. Der Begriff „Stadtumbau“ wurde in diesem Zusammenhang zu einem Synonym für den Umgang mit Wohnungsleerstand und die Auseinandersetzung mit neuen, innovativen Lösungsansätzen (Haller/Liebmann 2002). Die städtebauliche Herausforderung besteht darin, herauszufinden, wie eine lebenswerte Stadt geringerer Dichte aussehen könnte und wie diese erreicht werden kann. Die wohnungspolitische Herausforderung richtet sich auf den Umgang mit dem Wohnungsleerstand, insbesondere in ostdeutschen Städten. Werden beide Herausforderungen erfolgreich gemeistert, lassen sich in der schrumpfenden Stadt bisher verborgene Chancen finden. Beispielsweise können auf innerstädtischen Brachen Wohnformen mit Eigenheimqualität für junge Familien oder Projekte des altengerechten Wohnens entwickelt werden. Gezielt platzierte Stadtumbaumaßnahmen können so brachliegende Flächen der Spirale des Verfalls und des Vandalismus ent-

brachgefallenen Flächen bieten Optionen für Zwischenlösungen oder Zwischennutzungen³, die insbesondere bürgerschaftlich gestaltet und gelebt werden. Die Palette solcher Zwischennutzungen reicht von wilden Aneignungen bis hin zu geregelten Nutzungen auf Zeit, z.B. in Form von Kunstinstallationen, Kleingärten oder Grabland (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin 2007). Hierdurch entstehen z. B. für die Bewohnerschaft des Stadtteils zeitlich befristete Nischen, die dann als Stärke einer nachhaltigen Stadtentwicklung begriffen werden können, wenn sie zu mehr Lebensqualität führen. Städtische Lebensräume werden so durch Möglichkeiten und Angebote spontaner Nutzung und kreativer Aneignung erweitert (Böhm-Ott u.a. 2006).

Neue städtebauliche Leitbilder sind gefragt!

Für einen erfolgreichen, mit Chancen unteretzten Stadtumbau können neue Leitbilder Impulse geben, insbesondere für die Entwicklung positiv besetzter Perspektiven. Jedoch kann nach Pahl-Weber (2006) Schrumpfung kein tragfähiges Leitbild sein. Vielmehr [müssen] „die städtebaulichen Leitbilder Schrumpfung als Rahmenbedingung nehmen und zur Entwicklung neuer Qualitäten kommen: Lebensqualitäten und städtebauliche Qualitäten“ (Pahl-Weber 2006, S. 3). Die „perforierte Stadt“ wurde zum Inbegriff für das Bild einer Stadt mit geringer Dichte und offenen Strukturen (Glock 2002; Doepler-Behzadi u. a. 2005). Die perforierte Stadt bricht mit städtebaulichen Parametern der europäischen Stadt, wie Dichte, Kompaktheit, Wachstum sowie

einer Entwicklung von innen nach außen und versucht, Lebensqualitäten durch neue städtebauliche Qualitäten zu entwickeln und sicherzustellen.

Eine schrumpfende oder perforierte Stadt ist nicht gleichbedeutend mit weniger Stadtentwicklung. Im Gegenteil – neben dem Eindämmen des Leerstands geht es um die Sicherung der sozial-kulturellen Infrastruktur (Schulen, Kindertagesstätten), um die Gewährleistung einer wirtschaftlichen bzw. nachhaltigen Energieversorgung der Stadtteile bei rückläufigen Anschlusszahlen und Verbrauchskapazitäten, um die technisch-hygienische Sicherstellung eines ausreichend hohen Standards in der Wasserversorgung und Abwasserleitung und um die Unterhaltung wirtschaftlich betriebener Systeme des öffentlichen Nahverkehrs (Haller/Liebmann 2002, S. 38). Damit wird auch deutlich, dass kommunale Aufgaben und Ausgaben nicht proportional mit dem Schrumpfungsprozess sinken. Zurückgehende Steuereinnahmen stehen beispielsweise weiterhin wachsenden Ausgaben für Sozialhilfe gegenüber. Schulen und Kindertagesstätten müssen auch mit geringer Auslastung weiterbetrieben werden und verursachen damit höhere Kosten (Beer 2002, S. 51).

Angesichts der Finanznot der Städte bedarf es staatlicher Fördermittel als auch Steuerung. Zudem müssen Perspektiven formuliert werden, die auf lokale, endogene und nicht primär ökonomische Potenziale zurückgreifen (Glock 2002; Hannemann 2002a). Dies setzt die Mitwirkungsbereitschaft zahlreicher Akteure im

Stadtumbau voraus – insbesondere der Bewohnerschaft und der Wohnungsunternehmen. Nicht selten standen und stehen die stadtstrukturellen und städtebaulichen Prioritäten der Kommunen mit den betriebswirtschaftlichen Erfordernissen der Wohnunterunternehmen und den Interessen der Bewohner und Bewohnerinnen an einer langfristig abgesicherten Zukunft ihrer Wohnung nebeneinander und müssen in einem konfliktreichen Prozess aufeinander abgestimmt werden (Haller/Liebmann 2002, S. 34f.).

Was wird getan?

Wesentliches Instrument zur Umsetzung der Ziele der Stadtentwicklungspolitik ist die Städtebauförderung⁴. Diese hilft den Städten, sich den Herausforderungen von Strukturwandel, Arbeitslosigkeit, Wohnungsleerstand und Zuwanderung zu stellen. Auf den Umgang mit Schrumpfungsprozessen konzentrieren sich die beiden im Folgenden vorgestellten Stadtumbau-Programme, die mittlerweile in über 600 Städten zum Einsatz kommen.

Stadtumbau Ost

Im August 2001 beschloss die Bundesregierung das Programm „Stadtumbau Ost – für lebenswerte Städte und attraktives Wohnen“. In diesem Programm stellen Bund und Länder bis 2009 Finanzhilfen von jeweils 1,1 Milliarden Euro zur Verfügung. Zur Stabilisierung der städtischen

Wohnungsmärkte wird in der deutschen Städtebaupolitik damit erstmalig der ersatzlose Abriss von Wohnraum in großem Umfang finanziell gefördert (Liebmann 2007, S. 131). Zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Programms standen in Ostdeutschland eine Million Wohnungen leer; das entsprach knapp 15 Prozent des Wohnungsbestandes der neuen Bundes-

bäude ‚bewachen‘ und somit als Hauswächter fungieren, die fortan auf das neue Wächterhaus ein Auge haben und es so vor weiterem Verfall bewahren“ (vgl. www.haushalten-leipzig.de). Bisher konnten sieben Wächterhäuser durch Gestattungsvereinbarungen zwischen Eigentümer und dem Verein rechtlich gebunden werden. Festgelegt wurde die Übergabe der Nutzungsrechte auf den Verein für fünf Jahre. Die Eigentumsrechte und -grundpflichten werden dabei nicht berührt. Einem Verkauf oder einer anderweitigen Nutzung während der Vertragszeit werden dadurch auch keine Steine in den Weg gelegt.

Landschaft in die Stadt holen: Dessau (Sachsen-Anhalt)

„Wo Gebäude fallen, entsteht Landschaft“ – so der Leitspruch des Dessauer Stadtumbauprozesses, in dem die Entwicklung neuer Freiräume und Landschaften im Mittelpunkt steht. Auch für Dessau sind insbesondere aufgrund des massiven Abbaus industrieller Arbeitsplätze erhebliche Rückgänge der Bevölkerung kennzeichnend. Zwischen 1990 und 2005 hat sich die Bevölkerung um ein Fünftel reduziert. Mit dem Leitbild „Urbane Kerne – Landschaftliche Zonen“ knüpft die Stadt Dessau in ihrem Stadtumbauprozess an die lange Tradition der Garten- und Landschaftsgeschichte der Region an. Neue Freiraumqualitäten sollen sowohl auf den bestehenden innerstädtischen Brachflächen als auch auf den neuen Abrissflächen entwickelt werden (vgl. Abb.).

„Seit dem Jahr 2004 findet die Realisierung erster Teilabschnitte der Landschaftszüge östlich und westlich der Innenstadt statt, wo zuvor leer stehende Wohnhäuser, Büro- und Industriegebäude Schritt für Schritt abgerissen werden. Die Gewinnung und Betreuung von Akteuren und Paten für ein ‚Stück Landschaft‘ ist einer der Schwerpunkte bei der Umsetzung des Projekts“ (vgl. www.stadtumbau-ost.info). Bestandteile der öffentlichen Kommunikation sind Großplakate, die für die Patenschaften werben, und öffentlich geführte Stadtpaziergänge. „Neben der Konzentration auf die Stärkung der urbanen Kerne sollen Freiraumqualitäten entwickelt werden, in dem an die Tradition des Gartenreiches angeknüpft wird und diese unter Schrumpfungsbedingungen in moderner Form weitergeführt wird und -entwickelt werden. Auch wenn die Umsetzung auf Quartiersebene oft an ihre Grenzen stößt, bleibt die Orientierung am übergeordneten Leitbild bestehen“ (vgl. www.stadtumbau-ost.info).

Angebote für die alternde Bevölkerung: Wilhelmshaven (Niedersachsen)

Auch wenn der Bevölkerungsrückgang in den westdeutschen Städten vergleichsweise moderat ausfällt und Abbruch in Folge von Wohnungsleerstand nicht die dramatischen Dimensionen annimmt wie im Ostteil des Landes, erfordern Bevölkerungsrückgänge, eine alternde Bevölkerung sowie Abwanderungsprozesse ins Umland (Suburbanisierung) ein Um-

Abb.: Dessau Plakat



Quelle: Stadt Dessau

steuern der Stadtentwicklungspolitik. Wilhelmshaven liegt als langjähriger Flotten-, Hafen- und Werftstandort in peripherer Randlage im Nordwesten Deutschlands. Mit einer Bevölkerung von etwa 80.000 Einwohnern wurde 2003 der tiefste Stand seit 1935 erreicht. Auffallend ist der hohe Anteil älterer und alter Menschen in Wilhelmshaven, der deutlich über dem Bundesdurchschnitt liegt. Die Umsetzung der Stadtumbauprozesse in der denkmalgeschützten Gartenstadt-Siedlung Siebethsburg beinhaltet daher neben Maßnahmen für Haushalte mit Kindern insbesondere eine Anpassung an die zunehmende Zahl älterer und alter Menschen. Die Gartenstadt wurde zwischen 1904 und 1939 errichtet und ist ein reines Wohngebiet mit wenigen Ergänzungseinrichtungen. 40 Prozent der Bevölkerung sind älter als 65 Jahre. Auf die besonderen Rahmenbedingungen der Gartenstadt reagieren mehrere Impulsprojekte des Stadtumbaus. Unter dem Motto „Service im Alter“ wurde ein „Bestandsensemble“ aus den 1970er-Jahren an die Bedarfe einer Tagespflege mit angegliederter Sozialstation und seniorengerechten Wohnungen angepasst. Zur Verbesserung der Wohnqualität durch Aufwertung des Wohnungsbestandes und des Wohnumfeldes wurde in einem zweiten Projekt modellhaft unter den erschwerten Bedingungen einer denkmalgeschützten, innenstadtnahen Siedlung ein Gebäude umgebaut. Aus vierzehn nicht mehr marktgerechten Wohnungen wurde durch Zusammenlegung auf der Geschossebene oder über zwei Etagen modernes Wohnen für Familien und allein Erziehende realisiert. Auch ein drittes Projekt verweist auf die Möglichkeiten der Anpassung alter Strukturen an neue Bedarfe. Die bereits bestehende Begegnungsstätte für ältere Men-

Dieses Bild kann aus
urheberrechtlichen Gründen
nicht angezeigt werden

Das Projekt „Wächterhäuser“ in Leipzig zeigt eine Handlungsstrategie für den Umgang mit ungenutzter Bausubstanz. Mit den „Wächterhäusern“ wird das Ziel verfolgt, gefährdete Altbauten zu sichern und zu erhalten, indem neue Nutzer das Gebäude „bewachen“ und es vor weiterem Verfall bewahren.

picture alliance/dpa

schen wurde zu einem Begegnungs- und Kommunikationsort auch für andere Zielgruppen weiterentwickelt. Eine erste Wirkungskontrolle der Maßnahmen zeigte, dass trotz einer negativen Ausgangssituation die Entwicklung aufgehalten bzw. sogar umgekehrt werden konnte. Die auf dem Markt gut nachgefragten und ausgelasteten Impulsprojekte haben hierzu ihren Beitrag geleistet. Sie trugen maßgeblich dazu bei, eine positive Einwohnerentwicklung herbeizuführen.

Albstadt stellt sich dem Strukturwandel (Baden-Württemberg)

Das in Baden-Württemberg gelegene Albstadt – eine junge Stadtgründung der 1970er-Jahre – verdeutlicht, dass auch in den mit dem Etikett wachsend versehenen Bundesländern und Regionen schrumpfende Städte entstehen. Albstadt steht für eine peripher gelegene Mittelstadt im ländlichen Raum mit flächenhaften Industriebrachen und Mietwohnungsleerstand. In dem ehemals bedeutenden Zentrum der textilverarbeitenden und bekleidungsherstellenden Industrie wurden seit Mitte der 1980er-Jahre Betriebe stillgelegt und Arbeitsplätze verlagert. Die Anzahl der Betriebe ging um mehr als die Hälfte zurück, die Zahl der Textil-Arbeitsplätze schrumpfte gar auf ein gutes Drittel. Dieser wirtschaftsstrukturelle Wandel führte auch zu einem Rückgang der Bevölkerung, die heute unter 50.000 Einwohnern liegt. Im Ergebnis zeigen sich diese Bevölkerungsverluste in Form zunehmender Leerstände im Mietwohnungsbau. Die Maßnahmen des Stadtumbaus reagieren darauf mit zwei Schwerpunkten: die Belebung des Wirtschaftsstandortes durch Reaktivierung innerstädtischer Industriebrachen und die Anpassung des Mietwohnungsbestandes. Die „Reaktivierung der Gewerbebrache Riedstraße“ will durch den Abbruch Freiflächen schaffen, die zu einer Neuordnung des zentral und verkehrsgünstig gelegenen Gewerbebestandes führen und ein attraktives Gewerbegebiet entstehen lassen. Mit Blick auf den Wohnungsbestand werden leer stehende Wohngebäude rückgebaut, modernisiert und wiedergenutzt. Ein durch sehr hohe Wohnungsleerstände gekennzeichnetes Quartier soll abgebrochen und mit Eigenheimen neu bebaut werden. Zudem sind die Modernisierung von über 100 Wohnungen sowie die Aufwertung des Wohnumfeldes geplant.

Demokratische Teilhabe am Stadtumbau: Berlin-Lichtenberg

Bevölkerungsrückgang und Alterung hatten im Berliner Bezirk Lichtenberg zur Folge, dass für über 60 Infrastruktureinrichtungen (Schulen, Kindertagesstätten), die

dauerhaft nicht mehr benötigt werden, entweder Nachnutzungen zu finden waren oder ihr Abriss eingeleitet werden musste. Um diesen Prozess frühzeitig mit der Bevölkerung kommunizieren und das Wissen der Vor-Ort-Akteure berücksichtigen zu können, wurde zur Begleitung der Rückbaumaßnahmen ein regelmäßig stattfindendes Gender-orientiertes Beiratsverfahren entwickelt. Der „Gender-Beirat Stadtumbau Ost“ begleitet seit November 2003 die Bezirksverwaltung Lichtenberg in der Umsetzung der Stadtumbau-Projekte. Durch die Verbindung der Zielsetzung einer stärkeren Berücksichtigung von Genderaspekten bei kommunalen Bauprojekten mit der Schaffung eines Beteiligungsinstruments für das Förderprogramm Stadtumbau Ost kam ein bisher bundesweit einmaliger Ansatz zum Einsatz (vgl. Lompscher/Sprenger 2006, S. 51). Der Beirat arbeitet auf zwei Ebenen (Bezirks- und Stadtteilebene): Der Kernbeirat befasst sich vorrangig mit dem gesamten Bezirk und setzt sich zusammen aus Mitgliedern verschiedener Interessengruppen (Seniorinnen und Senioren, Jugend, Migrantinnen und Migranten, Frauennetzwerk etc.), des Bezirksparlaments sowie der Gebietsbeiräte, ergänzt um wissenschaftliche Expertise. Die Sitzungen des Beirats sind öffentlich. In den fünf Gebieten der Förderkulisse arbeiten zudem jeweils eigenständige Gebietsbeiräte. Sie entwickeln Ziel- und Qualitätskriterien sowie Indikatoren, nach denen die Stadtumbaumaßnahmen aus einer Zielgruppenperspektive bewertet werden können, begleiten die baulichen Aufwertungsmaßnahmen, sichern die Bürgerbeteiligung, leisten Öffentlichkeitsarbeit und fungieren als Multiplikatoren und Multiplikatorinnen. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass Partizipation und Rückkopplung in die Bevölkerung vor Ort zu einer weitaus höheren Akzeptanz der Umbaumaßnahmen führen und sich das Verständnis für den städtischen Raum über die Stadtumbauprozesse hinaus erweitert.

Wie geht es weiter?

Bislang standen im Stadtumbau quantitative Erfolge (Wie viele Wohnungen konnten vom Markt genommen werden?) im Vordergrund. In den kommenden Jahren werden qualitative und städtebauliche Belange – und somit die Aufwertung anstelle des Rückbaus – an Bedeutung gewinnen. Während der Rückbau der letzten Jahre auf die Plattenbaugebiete konzentriert war, richten sich nunmehr wichtige Fragen auf die Stabilisierung innerstädtischer Altbaubestände sowie die Sicherung der Stadtbild prägenden Gebäude. Die zentrale Frage wird sich darauf richten, welche Bausubstanz für die

KLEINER UND FEINER? SCHRUMPUNG UND UMBAU DER STÄDTE

Identität der Städte unverzichtbar ist und deshalb auf jeden Fall erhalten bleiben sollte. Vor dem Hintergrund der Auslotung von Chancen schrumpfender Städte verlagert sich der Fokus der Diskussion deshalb auf die Möglichkeiten, wie diese Stadtquartiere attraktiver werden können. „Denn erst von diesen Aufwertungsmaßnahmen gehen positive Signale für die Zukunftsfähigkeit einer Stadt oder auch einen Stadtteils aus. (...) Im Vordergrund stehen dann nicht mehr zuerst Abrissquantitäten, sondern steht die Schaffung neuer urbaner Qualitäten“ (Liebmann 2007, S. 134). Die Suche nach der Zukunft des Stadtumbaus schrumpfender Städte erfordert somit die Einleitung einer weniger am Wohnungsmarkt orientierten, sondern weiter gefassten Diskussion über die zukünftige Stadtgestalt vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung. Damit ginge der Stadtumbau in eine „Qualitätsoffensive“ (Pahl-Weber 2006). Der Weg dorthin erfordert die Gestaltung lebenswerter Räume, die Schaffung von Identitäten, vor allem über die Gestaltung und Belebung der Innenstädte, die Mobilisierung sozialen Kapitals und endogener Potenziale sowie den Aufbau stadtreionaler Kooperationen. Besondere Aufmerksamkeit sollte dabei der Beteiligung der Bevölkerung in den Quartieren des Stadtumbaus zukommen, sind doch sie es, die die Veränderungen der baulichen Strukturen in ihrer Stadt und in ihrem Stadtteil in der alltäglichen Lebensorganisation am deutlichsten spüren und damit leben müssen.

DATENBANKEN UND HOMEPAGES

www.stadtumbau-ost.info
www.stadtumbau-portal.de
www.schader-stiftung.de
www.stadtumbauwest.de
www.werkstatt-stadt.de
www.wegweiserdemographie.de

LITERATUR

Baumeister, Nicolette (2004): Baukulturführer 12. Stadtvillen, Leinefelde-Vorbis. o. O.
 Beer, Ingeborg (2002): „Wohnen und Leben im Wartestand“. Ein Quartier in Schwedt zwischen Abriss und Aufwertung. In: Berliner Debatte, Heft 2/2002, S. 49-56.
 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Raumwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2007): 5 Jahre Stadtumbau Ost – eine Zwischenbilanz. Zweiter Statusbericht der Bundestransferstelle. Berlin.
 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Raumwesen und Raum-

ordnung (Hrsg.) (2004): Zwischennutzung und neue Freiflächen. Städtische Lebensräume der Zukunft. Berlin.

Böhm-Ott, Stefan/ Boczek, Barbara/ Günther, Petra/ Rodenstein, Marianne/ Saridis, Vasili (2006): Bürgerschaftliche Interessen als zentrale Ressource kommunaler Selbstverwaltung. In: Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.) (2006): Zukunft von Stadt und Region. Band IV: Chancen lokaler Demokratie. Beiträge zum Forschungsverbund „Stadt 2030“. Wiesbaden, S. 55-83.

Bürkner, Hans-Joachim/ Berger, Olaf/ Luchmann, Christian/ Tenz, Eric (2007): Der demographische Wandel und seine Konsequenzen für Wohnungsnachfrage, Städtebau und Flächennutzung. Working Paper des IRS. Erkner.

Doehler-Behzadi, Marta (2005): Die schrumpfende und perforierte Stadt. In: Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.) (2005): Zukunft von Stadt und Region. Band I: Integration und Ausgrenzung in der Stadtgesellschaft. Beiträge zum Forschungsverbund „Stadt 2030“. Wiesbaden, S. 169-186.

Glock, Birgit (2002): Schrumpfende Städte. In: Berliner Debatte, Heft 2/2002, S. 3-10.

Haller, Christoph/ Liebmann, Heike (2002): Vom Wohnungsleerstand zum Stadtumbau. In: Berliner Debatte, Heft 2/2002, S. 34-48.

Hannemann, Christine (2004): Marginalisierte Städte. Probleme, Differenzierungen und Chancen ostdeutscher Kleinstädte im Schrumpfungsprozess. Berlin.

Hannemann, Christine (2002a): Soziales Kapital kleiner Städte. Perspektiven für schrumpfende Städte in Ostdeutschland. In: Berliner Debatte, Heft 2/2002, S. 64-75.

Hannemann, Christine (2002b): Schrumpfende Städte: Überlegungen zur Konjunktur einer vernachlässigten Entwicklungsoption für Städte. In: infobrief Stadt 2030. Nr. 6/2002, S. 3-8.

Kabisch, Sigrun/ Bernt, Matthias/ Peter, Andreas

(2004): Stadtumbau unter Schrumpfungsbedingungen. Eine sozialwissenschaftliche Fallstudie. Wiesbaden.

Kröhnert, Steffen/ Medicus, Franziska/ Klingholz, Rainer (2006): Die demographische Lage der Nation. Wie zukunftsfähig sind Deutschlands Regionen? Berlin.

Liebmann, Heike (2007): Fünf Jahre „Stadtumbau Ost“. Eine Zwischenbilanz des Bund-Länder-Programms. In: RaumPlanung, 132-133/2007, S. 131-134.

Lompscher, Katrin/ Sprenger, Jana (2006): Projektbeirat Stadtumbau Ost – Erfahrungen aus dem Gender Mainstreaming-Pilotprojekt des Bezirks Lichtenberg-Hohenschönhausen. In: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hrsg.) (2006): Gender auf dem Weg in den Mainstream der Stadtentwicklung. Berlin, S. 51-54.

Mai, Ralf (2006): Die altersselektive Abwanderung aus Ostdeutschland. In: Raumforschung und Raumordnung, Heft 5/2006, S. 355-369.

Pahl-Weber, Elke (2006): Städtebauliche Qualität und Stadtumbaurealität. Vortrag im Rahmen der Transferveranstaltung „Städtebauliche Dimension des Stadtumbaus“ am 28.9.2006 in Stendal. Unveröffentlichtes Manuskript.

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hrsg.) (2007): Urban Pioneers. Berlin: Stadtentwicklung durch Zwischennutzung. Berlin.

Stadt Wilhelmshaven (2002): Bericht über das Ergebnis der Vorbereitenden Untersuchung nach § 141 BauGB vor der förmlichen Festlegung von Wilhelmshaven-Siebethsburg als Sanierungsgebiet (erarbeitet von FORUM GmbH und Planungsguppe vor Ort). Wilhelmshaven.

Statistisches Bundesamt (2006): 11. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung. Annahmen und Ergebnisse. Wiesbaden.

ANMERKUNGEN

1 Vgl. auch die Beiträge von Carsten Große Starmann/ Kerstin Schmidt sowie von Richard Reschl/ Walter Rogg in diesem Heft.

2 Zahlen des StBA von Mai 2007, vorgestellt auf dem 1. fachpolitischen Dialog Stadtumbau Ost von Staatssekretär Dr. Lütke Daldrup.

3 „Als Zwischennutzungen werden neue Formen der Gestaltung und Nutzung auf brachfallenden Flächen bezeichnet, die ohne Wechsel des Eigentümers und Änderung des Planungsrechts Optionen für eine künftige Bebauung offen lassen und bis dahin für mehr oder weniger lange Zeit einen städtebaulichen Missstand dämpfen bzw. neue Qualitäten bewirken“ (BMVBW 2004, S. 4).

4 Im Jahr 2007 werden hierfür 540 Millionen Euro Bundesfinanzhilfen eingesetzt. Die Umsetzung erfolgt im Rahmen der Durchführung von bundespolitischen Programmen bzw. Bund-Länder-Programmen, deren Namen die jeweiligen Zielrichtungen illustrieren: Stadtumbau Ost, Stadtumbau West, Städtebaulicher Denkmalschutz, Soziale Stadt und Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen.



UNSERE AUTORIN

Dr. Stephanie Bock ist seit 2001 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Deutschen Institut für Urbanistik. Sie bearbeitet insbesondere Forschungsprojekte im Themenfeld Stadt- und Regionalentwicklung. Frau Bock ist derzeit Projektleiterin der projektübergreifenden Begleitung des BMBF-Förderschwerpunktes REFINA (Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement). Nach dem Studium der Geographie, Soziologie und Kulturanthropologie in Marburg und Frankfurt und einigen Jahren praktischer Tätigkeit als Stadt- und Regionalplanerin wechselte sie an die Universität Kassel, wo sie 2001 auch promovierte.



UNSERE AUTORIN

Dr. Bettina Reimann ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Deutschen Institut für Urbanistik. Sie bearbeitet insbesondere Forschungsprojekte im Themenfeld Stadtentwicklung, Sozial- und Wohnungspolitik. Frau Reimann bearbeitet gegenwärtig die vom Bund beauftragte Zwischenevaluierung des Bund-Länder-Programms „Stadtumbau Ost“ und leitet ein Forschungsprojekt, das die gesundheitsfördernde Stadtentwicklung in sozial benachteiligten Quartieren zum Thema hat. Ihr Studium der Soziologie, Politologie und Stadtplanung absolvierte sie an der Universität Bremen, der Freien Universität in Berlin und der Columbia University, New York City, USA; sie promovierte an der Humboldt-Universität zu Berlin. Frau Reimann hat in der Vergangenheit an der Programmumsetzung Soziale Stadt in einem Quartiermanagement- und Stadtumbaugebiet in Berlin Marzahn mitgewirkt.

Soziale Segregation – Integrationsort Stadt

Ulla-Kristina Schuleri-Hartje

Soziale Segregation wird befördert, weil Integrationsmechanismen (Erwerbsarbeit, Wohlfahrtsstaat, Wohnungspolitik) zunehmend versagen. Ganze Stadtteile sind davon bedroht, ins soziale Abseits zu rutschen. Eine unzureichende materielle Ausstattung, benachteiligte soziale Milieus und eine geringe politische Repräsentanz kennzeichnen Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf. Hier setzt das Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“ mit dem Ziel an, der sich verschärfenden sozialen und räumlichen Spaltung in Städten und Gemeinden entgegenzusteuern. Die Handlungs- und Entwicklungskonzepte knüpfen an den Potentialen der Bewohnerinnen und Bewohner sowie der Gebiete an und entwickeln zusammen mit der Quartiersbevölkerung Projekte und Maßnahmen, die zum Abbau der benachteiligenden Effekte der Stadtteile beitragen und das Zusammenleben im Quartier befördern. Dass Verbesserungen sowohl bei den materiellen wie den nicht-materiellen Lebenslagen erreicht wurden, zeigt die dritte bundesweite Umfrage zum Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“. Die Ergebnisse der Umfrage zeigen aber auch – so eine der zentralen Aussagen von Ulla-Kristina Schuleri-Hartje –, dass neben den nach wie vor notwendigen investiven Maßnahmen und Projekten zur Verbesserung der physischen Lebensbedingungen verstärkt Maßnahmen vor allem in den zwei Schwerpunkten „Verbesserung der individuellen Lebenschancen“ und „Integration und Vernetzung“ gefördert und umgesetzt werden sollten. **I**

Soziale Segregation als Normalfall

Soziale Segregation gibt es schon so lange wie es Stadtgebilde und Städte gibt. So siedelten sich schon in den Städten des Mittelalters die einzelnen Zünfte in bestimmten Straßenzügen an, wohnten die wohlhabenden Bürger nicht in der Nähe von auch oder gerade damals vorhandener Armutsbevölkerung. Ein anderes Beispiel von sozialer Segregation sind die zu Beginn der Industrialisierung von zum Teil sozialverantwortlichen Unternehmern für ihre Arbeiterschaft geplanten und gebauten Werksiedlungen bzw. die in den Großstädten zu Beginn der Industrialisierung entstandenen Arbeiterviertel, die sich bis heute erhalten haben und in ihrer baulichen Struktur soziale Segregation fördern.

Neue Armut verstärkt die soziale Segregation

Die zentralen gesellschaftlichen Integrationsmechanismen (Erwerbsarbeit, Wohlfahrtsstaat, Wohnungspolitik) versagen seit etlichen Jahren zunehmend, und dies nicht nur bezogen auf einige wenige Bevölkerungsgruppen, sondern auch bei einem immer größer werdenden Anteil der Bevölkerung. Die so genannte Mehrheitsgesellschaft wird immer mehr zu einer „historischen Fiktion“ (Häußermann/ Kronauer/Siebel 2004, S. 33). Beschleunigt wird diese Entwicklung dadurch, dass sich der Wohlfahrtsstaat in den letzten Jahren etlicher Aufgaben entledigt hat und die Existenzsicherung zunehmend in die Zuständigkeit der von Armut und Ausgrenzung Betroffenen entfällt. Mit dem Zwang zur Arbeit als Niedrigverdienender (Arbeitslosengeld II bzw. Hartz IV) verschieben sich die Koordinaten der sozialen Sicherung weiter dramatisch zu Lasten benachteiligter Bevölkerungsgruppen (Keim 2004, S. 132). Diese Entwicklung führt zu einer zunehmenden Ungleichverteilung von ökonomischen Ressourcen, Lebenschancen und Lebensrisiken in unserer Gesellschaft, allerdings unter den Bedingungen eines weiterhin wachsenden Wohlstandes. Aufgrund der selektiven Wirkungen der Verteilungsmechanismen auf dem Wohnungsmarkt und dessen politischer Regulierung (vgl. Keim 1999), aber auch der Wohnstandortentscheidungen einzelner Bevölkerungsgruppen hat ein Polarisierungsprozess eingesetzt. Er lässt sich vor allem in den Stadtvierteln beobachten, die heute als Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf bezeichnet werden und in denen ein hoher Anteil der Bevölkerung von den geschilderten Entwicklungen betroffen ist.

Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf

Bei Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf¹ handelt es sich um „Stadt- und Ortsteile, die infolge sozialräumlicher Segregation davon bedroht sind, ins soziale Abseits abzurutschen“ (Leitfaden der ARGEBAU). Es sind dies nach Verständnis der ARGEBAU „meist hoch verdichtete, einwohnerstarke Stadtteile in städtischen Räumen, die in Hinblick auf ihre Sozialstruktur, den baulichen Bestand, das Arbeitsplatzangebot, das Ausbildungsniveau, die Ausstattung mit sozialer und stadteilkultureller Infrastruktur sowie

die Qualität der Wohnungen, des Wohnumfeldes und der Umwelt erhebliche Defizite aufweisen.“ Hinzu kommen Gebiete in Gemeinden, die z. B. aufgrund ihrer peripheren Lage und – zum Teil hierdurch bedingt – durch ihre Einwohnerstruktur ganz ähnliche Defizite aufweisen. Dies können Gebiete in stark benachteiligten Regionen oder ehemalige Wohnsiedlungen der abgezogenen Streitkräfte sein (auch sie sind ein Beispiel sozialer Segregation; Anmerkung der Verfasserin). In den alten Bundesländern sind diese Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf meist Quartiere, in denen sich private Investoren seit langem nicht mehr engagieren und Stadterneuerungsprozesse nicht in Gang gesetzt wurden. Ursachen für diese Stagnation sind sehr schlechte, hoch verdichtete Bausubstanz, fehlende Grün- und Freiflächen, Immissionsbelastungen, Gewerbebrachen mit Altlasten, Beeinträchtigungen durch Verkehrsstraßen und Verkehrslärm, Mangel an Gemeinschaftseinrichtungen, also insgesamt schlechte, unattraktive Wohngegenden. Stagnierend wirken sich auch Planungsunsicherheit und insgesamt fehlende Zukunftsperspektiven für diese Quartiere aus, sicherlich mit bedingt durch fehlendes politisches Engagement in und für diese Gebiete. Wegen der mangelhaften Attraktivität und ausbleibender Entwicklungsimpulse haben ökonomisch aufstrebende und besser gestellte, oft jüngere Familien diese Quartiere nach und nach verlassen, der sozialen Segregation also Vorschub geleistet. Zurückgeblieben und nachgezogen sind Haushalte mit sehr begrenzter ökonomischer Leistungsfähigkeit und, aufgrund der Wohnbedingungen, größere Familien mit Migrationshintergrund. Die soziale Segregation ist dadurch verstärkt worden, dass die zeitgleich verlaufende Aufwärtsentwicklung in anderen Stadtteilen zur Verdrängung der sozial Schwächeren in die sozial benachteiligten Gebiete beigetragen hat. Diese Segregation trifft auch auf Stadtteile in den neuen Bundesländern zu. Dort gibt es ebenfalls innerstädtische Bereiche mit kumuliert auftretenden baulichen, ökologischen und funktionellen Mängeln. Zu den Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf sind außerdem große Wohnsiedlungen aus der Nachkriegszeit mit wenig individueller Architektur, fehlender Nutzungsmischung und unzureichender sozialer Infrastruktur in den alten wie neuen Bundesländern zu rechnen. Viele dieser Quartiere wurden als „Schlafstädte“ konzipiert. Es fehlen eine selbst tragende lo-

Tabelle 1: Probleme, die am häufigsten zur Ausweisung als Programmgebiet der Sozialen Stadt geführt haben (Mehrfachnennungen)

Probleme als Ausweisungsgrund*	Bundesländer Ost		Bundesländer West		Gesamt	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%
Defizite im Wohnumfeld	40	72,7	144	73,5	184	73,3
hohe Arbeitslosigkeit und Sozialhilfeabhängigkeit	43	78,2	137	69,9	180	71,7
Modernisierungs- und Instandsetzungsbedarf bei Wohnungen und Wohngebäuden	30	54,5	150	76,5	180	71,7
schlechtes Gebietsimage	43	78,2	133	67,9	176	70,1
Defizite bei Einrichtungen für Jugendliche	36	65,5	104	53,1	140	55,8
Defizite in der Grün- und Freiflächenversorgung	30	54,5	87	44,4	117	46,6
Konflikte im Zusammenleben	21	38,2	91	46,4	112	44,6
niedriger Ausbildungsstand, erschwerter Zugang zum Arbeitsmarkt	13	23,6	89	45,4	102	40,6
Defizit bei Freizeit- und Sportangeboten	30	54,5	58	29,6	88	35,1
Defizit bei Kindereinrichtungen	15	27,3	72	36,7	87	35,0
Gesamt	55	100,0	196	100,0	251	100,0

* Sortiert nach der Häufigkeit der Nennungen (gesamt).

Quelle: Dritte bundesweite Befragung, Difu 2005/2006.

kale Wirtschaft und Arbeitsplätze im Nahbereich. In den alten Bundesländern sind die Wohnungen in diesen Siedlungen häufig nach einseitigem Vergabesystem belegt worden, was von vorne herein zu einer Konzentration einkommensschwacher Haushalte führte, die durch den Wegzug besser situerter Familien verstärkt wurde.

Probleme in Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf

Aufschluss über die Probleme in diesen Stadtteilen ergibt auch die dritte bundesweite Umfrage zu den Programmgebieten der „Sozialen Stadt“ (Becker u. a. 2006, S. 18 f.), die das Difu (Deutsches Institut für Urbanistik) als Bundestransferstelle im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung durchgeführt hat und dessen Grundgesamtheit die 392 Programmgebiete des Bundesprogramms 2005 bilden. Der Rücklauf der Umfrage betrug mit 275 beantworteten Fragebogen 70,2 Prozent (Becker u. a. 2006).

Befragt danach, welche Probleme in den Quartieren zur Ausweisung als Programmgebiet der Sozialen Stadt geführt haben, werden an zweiter Stelle hohe Arbeitslosigkeit und Sozialhilfeabhängigkeit (fast 72 Prozent) nach Defiziten im Wohnumfeld genannt. Fast dieselbe Problem dimension wird dem Modernisierungs- und Instandsetzungsbedarf bei Wohnungen und Wohngebäuden zugeschrieben.

Hohe Arbeitslosigkeit und Sozialhilfeabhängigkeit stehen bei der Frage nach den vorhandenen Problemen bei Start des

Programms im Stadtteil sogar mit rund 86 Prozent der Nennungen an erster Stelle. Fast ebenso häufig wird ein schlechtes Gebietsimage als Problem eingestuft (85,3 Prozent), an dritter Stelle folgen Defizite im Wohnumfeld (83,1 Prozent).

Benachteiligende Effekte der Stadtteile

Die neue Sichtbarkeit von Ungleichheit in städtischen Quartieren und damit die soziale Segregation begreift die Stadtsoziologie nicht nur als städtische Erscheinungsform und Reflex struktureller Ungleichheiten, sondern als weiteren mitstrukturierenden Faktor. Sie betrachtet daher die Quartiere, in denen vor allem sozioökonomisch schlechter gestellte Bevölkerungsgruppen leben, als selbst benachteiligende Stadtquartiere (Walther/Mensch 2004, S. 10). Bei der Auseinandersetzung mit Effekten des Quartiers auf seine Bewohner wird im Allgemeinen davon ausgegangen, dass sozioökonomisch schlechter gestellte Menschen aufgrund geringerer Mobilität und eines geringeren Aktionsradius in besonderem Maße auf ihren Stadtteil angewiesen sind (Herlyn 1998).

Mögliche benachteiligende Effekte lassen sich in vier Dimensionen unterteilen: materielle Dimension, soziale Milieus mit dem Spezifikum des ethnischen Milieus, politische Repräsentanz und symbolisches Milieu (Janssen 2004, S. 27).

Materielle Ausstattung

Die materielle Dimension umfasst neben Art und Qualität des Wohnbestandes die

Lage des Quartiers in der Stadt, das Vorhandensein und die Nutzbarkeit öffentlicher Plätze sowie die technische, soziale und wirtschaftliche Infrastruktur. Monofunktionale Stadtteile bieten kaum Arbeitsplätze oder Möglichkeiten zur Gelegenheitsarbeit. Sie erschweren die Alltagsorganisation der Bewohner. Fehlende bzw. nicht nutzbare öffentliche Freiflächen schränken die nähräumlichen Freizeitmöglichkeiten ein und verhindern soziale Kontakte.

Soziale Ausstattung und soziales Milieu

Die zweite Dimension umfasst das soziale Milieu im Quartier. Darunter fallen die sozialen Kontakte im Quartier, die aufgrund räumlicher Nähe zustandekommen bzw. durch räumliche Nähe begünstigt werden (vgl. Herlyn 1998). Nach Wilson spielen zwei Aspekte des sozialen Milieus für benachteiligende Effekte eine besondere Rolle, nämlich die Sozialisationsbedingungen von Kindern und Jugendlichen im Quartier (vgl. Wilson 1987) sowie die sozialen Netzwerke der Bewohner. Für Kinder und Jugendliche ist das Quartier der „Lernraum“ (Häußermann 2000), in dem die Erwachsenen Vorbildfunktion haben. In Quartieren mit einem überdurchschnittlichen Anteil von Erwerbslosen bekommen Heranwachsende Verhaltensweisen vorgelebt, die zwar zur Bewältigung von Armut und Benachteiligung sinnvoll sind, aber gesellschaftlich und außerhalb des Milieus und Quartiers nicht akzeptiert werden. Für die Bewohner insgesamt setzt das Quartier die Rahmenbedingungen für die Bildung von sozialem Kapital, nach Bourdieu von „Ressourcen, die auf Zugehörigkeit zu einer Gruppe beruhen“ (Bour-

dieu 1983, S. 190f). In benachteiligten Quartieren haben sich oft sozial homogene Netzwerke entwickelt, die es den Bewohnern erschweren, ihre prekäre Lebenslage zu verändern, da sie keine Informationen über freie Arbeitsplätze oder freie Wohnungen haben und sich diese auch nicht beschaffen können.

Ethnische Segregation als besondere Form des sozialen Milieus

Als besondere Form des sozialen Milieus ist in den Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf die Bedeutung des ethnischen Milieus und damit der ethnischen Segregation zu berücksichtigen. In der soziologischen Diskussion wird ethnische Segregation sehr unterschiedlich bewertet. Einerseits gilt sie als Hemmnis für Integration, da sie die Entstehung und Verfestigung ethnischer Kolonien sowie die Herausbildung von Parallelstrukturen und Abschottung fördern kann. Nach Heitmeyer forciert ethnische Konzentration das Entstehen von „ethnischen Eliten“ (Heitmeyer 1998), die zugunsten ihrer eigenen Stabilität die Annäherung der Migranten an die deutsche Gesellschaft verhindern wollen. Andererseits wird ethnische Segregation als integrationsfördernd eingeschätzt, da sie den Aufbau sozialer Netzwerke und die Organisation von Selbsthilfe erleichtert (Häußermann/Siebel 2001). Gebiete, in denen mehrheitlich Zuwanderer wohnen und arbeiten, können – und dies ist empirisch belegbar – für die dort lebenden Menschen, insbesondere für Neuzuwanderer, positive Funktionen haben. Hier finden sie eine ethnische Infrastruktur vor, die ihnen das Einleben in einer sonst fremden Umgebung erleichtert und vielfältige Dienst- und Hilfeleistungen auf informeller Ebene bietet (Reimann/Schuleri-Hartje 2006). Damit sind ethnisch segregierte Gebiete gleichzeitig auch Orte der Integration und ein Potential für die Produktivität der Stadt.

Benachteiligender Quartierseffekt: Politikferne und Image- bzw. Identitätsprobleme

Ebenfalls eng mit dem sozialen Milieu gekoppelt ist als dritte Dimension die jeweilige politische Repräsentanz zu nennen. Denn der politische Einfluss auf Stadt- und Quartiersebene ist abhängig vom Engagement und der Organisations- und Durchsetzungsfähigkeit der Quartiersbewohner.

Politikferne und das in benachteiligten Quartieren gering vorhandene kulturelle Kapital sowie das fehlende kommunale Wahlrecht von Nicht-EU-Bürgern führen zu einer geringen Wahlbeteiligung, sodass von einem geringen politischen Einfluss der Quartiere auszugehen ist (Jansen 2004, S. 33), der dazu führen kann,

dass diese Quartiere kaum im Blickfeld und Interesse der Politik stehen.

Da Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf in der öffentlichen Meinung oft ein schlechtes Image haben, kann sich das Image auf die Bewohner übertragen und ihr Selbstbildnis negativ beeinflussen. Das Leben in einem derartigen Quartier kann das Gefühl der Ausgrenzung erzeugen oder auch verstärken. Außerdem erschwert ein schlechtes Image die Identifikation mit dem Quartier und damit eventuell die Bereitschaft, sich im Gebiet und für Veränderungen zu engagieren.

Integrierte Handlungskonzepte/ Entwicklungskonzepte zum Abbau benachteiligender Effekte

Aufbauend auf der Analyse der benachteiligenden Effekte der Quartiere mit besonderem Entwicklungsbedarf und der Lebensverhältnisse in diesen Quartieren ergeben sich eine Fülle von Handlungsfeldern, die miteinander verknüpft und aufeinander bezogen werden müssen, um einzelne Stadtteile aufzuwerten. Dabei geht es darum, mit Blick auf die spezifischen Probleme, Potentiale und Ressourcen eine tragfähige und nachhaltig wirksame Zukunftsperspektive und eine Verfahrensprogrammatisierung für die Realisierung zu entwickeln und zu begründen. Es geht also um die Entwicklung integrierter Handlungskonzepte², die „zur Lösung der komplexen Probleme zielorientierte integrierte Lösungsansätze aufzeigen, alle Maßnahmen zur Erreichung der Ziele – auch die anderer Bau- und Finanzierungsträger – erfassen sowie die geschätzten Ausgaben und deren Finanzierung darstellen“ (siehe Art. 2, Abs. 4 der von Bund und Ländern geschlossenen Verwaltungsvereinbarungen zur Städtebauförderung 1999 bis 2002). Voraussetzung für eine wirkungsvolle Steuerung der Stadtteilentwicklung auf der Basis des integrierten Handlungskonzeptes ist die sorgfältige Abstimmung des Konzeptes nicht nur zwischen allen zuständigen Ressorts und lokal wirksamen Akteuren, sondern vor allem mit der Bewohnerschaft. Dies gilt insbesondere für ressortübergreifende Maßnahmen und Projekte sowie für die Abstimmung privatrechtlicher und gemeinwohlorientierter Interessen. Wünschenswert ist zwar ein „bottom-up“-Prozess, bei dem die Strategien, Projekte und Maßnahmen zusammen mit der Quartiersbevölkerung entwickelt werden. Erfahrungen aus der Umsetzung des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“ zeigen allerdings, dass vor allem für die Bestandsaufnahme, die Aufnahme ins Förderprogramm und für die Phase der Implementierung „top-down“ erarbeitete Vorschläge infrage kommen, um den Entwicklungsprozess in Gang zu

SOZIALE SEGREGATION – INTEGRATIONSORT STADT

setzen (Deutsches Institut für Urbanistik 2002, S. 31). Die Weiterentwicklung und Fortschreibung der Konzepte sollte dann allerdings „bottom-up“ erfolgen, um die Bevölkerung frühzeitig mit einzubeziehen und zu aktivieren.

An der Auffassung des Bundes und der Länder hat sich seit Beginn des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“ im Jahre 1999 die Zielsetzung des integrierten Handlungs-/Entwicklungskonzeptes, das wie bisher aus den Elementen Planungs- und Umsetzungskonzept sowie Kosten- und Finanzierungsübersicht zu bestehen hat, nicht geändert. Dies ergibt sich auch aus der dritten bundesweiten Befragung der Programmgebiete „Soziale Stadt“.

Aus den Antworten der kommunalen Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner ist zu ersehen, dass für immerhin 74,2 Prozent, nämlich 204 Gebiete, der 275 Programmgebiete, die auf die Umfrage geantwortet haben, ein integriertes Entwicklungskonzept vorliegt, bei 13,1 Prozent (36 Gebiete), dass ein entsprechendes Konzept in Arbeit ist (Becker u. a. 2006, S. 33 f.). Gegenüber der zweiten Befragung 2002 ist damit ein Anstieg des Anteils der Gebiete mit vorliegendem integriertem Entwicklungskonzept um rund elf Prozent (2002 waren es 63 Prozent der Gebiete) festzustellen. Berücksichtigt man auch die noch in Arbeit oder Planung befindlichen Konzepte, so ist der Anteil von 84 auf 92,4 Prozent gewachsen, sodass nahezu alle Gebiete über ein integriertes Entwicklungskonzept verfügen bzw. verfügen werden.

Elemente integrierter Handlungskonzepte

Integrierte Entwicklungskonzepte müssen, sollen sie als Grundlage für eine integrierte Stadtteilentwicklung tauglich sein, eine Vielzahl von Elementen enthalten, die allerdings je nach spezifischer Situation in den Programmgebieten unterschiedliche Ausprägungen haben.

Mehr als 90 Prozent der Konzepte enthalten eine Struktur-, Problem- und Potentialanalyse (92,7 Prozent) und Entwicklungsziele, Leitlinien und Strategien (96,3 Prozent). Fast alle Gebiete benennen Entwicklungskonzepte (98,8 Prozent) als Bestandteil ihres Entwicklungskonzeptes. Diese Ergebnisse decken sich weitgehend mit den Aussagen aus der Umfrage von 2002. Da „Aussagen zur Gleichstellung benachteiligter Bewohnerinnen und Bewohner“ mit 32,4 Prozent, also nicht ganz einem Drittel der Gebiete, keine herausgehobene Beachtung im integrierten

Tabelle 2: Elemente des Integrierten Entwicklungskonzeptes (Mehrfachnennungen)

Element	2002 (n=164)		2005/2006 (n=222)	
	abs.	%	abs.	%
Begründung der Gebietsauswahl/ Gebietsabgrenzung	125	76,2	162	73,0
Struktur-, Problem- und Potentialanalyse	152	92,7	197	88,7
Entwicklungsziele, Leitlinien und Strategien	158	96,3	207	93,2
Handlungsfelder, Maßnahmen und Projekte	162	98,8	219	98,6
Kosten- und Finanzierungsübersicht	114	69,5	159	71,6
Zeit-, Ablauf- und Umsetzungsplan	102	62,2	141	63,5
Konzepte zu Organisation, Management und Projektsteuerung	125	76,2	164	73,9
Konzepte zu Aktivierung und Beteiligung	119	72,6	167	75,2
Aussagen zur Gleichstellung benachteiligter Bewohnerinnen und Bewohner*	–	–	72	32,4
Konzept zur Integration des gebiets- bezogenen Entwicklungskonzeptes in gesamtsädtische Strategien*	–	–	69	31,1
Vorschläge zur begleitenden Evaluierung	50	30,5	53	23,9
Verfahrensvorschläge zur Fortschreibung*	-	-	53	23,9
Überlegungen zur Verstetigung der Programm- erfolge und zum Programmausstieg*	-	-	51	23,0
Andere	15	9,1	11	5,0

*In der Befragung 2002 nicht aufgeführt.

Quelle: Zweite bundesweite Befragung, Difu 2002 und dritte bundesweite Befragung, Difu 2005/2006.

Entwicklungskonzept findet, lässt vermuten, dass soziale Segregation in diesen Gebieten in Kauf genommen wird.

Potentiale in Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf

Mit der Laufzeit des Programms „Soziale Stadt“ hat sich das Bewusstsein für segregierte Gebiete geschärft, sodass bei der Auswahl von Programmgebieten nicht nur die Probleme der Gebiete, sondern auch die im Quartier vorhandenen Ressourcen und Potentiale gleichermaßen berücksichtigt werden. Aus der Umfrage ist zu ersehen, welche Ressourcen und Potentiale im Stadtteil als ausbau- und entwicklungsfähig angesehen werden.

An erster Stelle wird als Potenzial der modernisierungsfähige Wohnungsbestand genannt, etwas öfter für die Gebiete in den alten als in den neuen Bundesländern. Als zweitwichtigste Ressource, und deutlich öfter als in der zweiten Umfrage 2002 (da waren es erst 55 Prozent; Deutsches Institut für Urbanistik 2003, S. 62), wird dem Handlungsfeld „Mitwirkungsbereitschaft bei Bewohner/innen“ mit etwas weniger als 80 Prozent eine zentrale Rolle bei der Stadtteilentwicklung zugeschrieben. Bei der Frage nach den wichtigsten Ressourcen

Tabelle 3: Ausbau- und entwicklungsfähige Ressourcen und Potentiale im Stadtteil (Mehrfachnennungen)

Ressourcen und Potenziale*	Bundesländer Ost		Bundesländer West		Gesamt	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%
Mitwirkungsbereitschaft bei Bewohner/innen	45	76,3	169	79,0	214	78,4
Wohnumfeldqualität	48	81,4	165	77,1	213	78,0
Kooperationsbereitschaft von Schule(n) im Stadtteil	41	69,5	138	64,5	179	65,6
Lage des Stadtteils (Erreichbarkeit, Verkehrs- anbindung)	42	71,2	135	63,1	177	64,8
Kooperationsbereitschaft der Wohnungs- wirtschaft	41	69,5	135	63,1	176	64,5
Sozialkulturelle Infrastruktur	42	71,2	126	58,9	168	61,5
verfügbare Flächen	38	64,4	103	48,1	141	51,6
Nahversorgungsangebote	37	62,7	103	48,1	140	51,3
Freizeit- und Sportangeboten	36	61,0	104	48,6	140	51,3
nachbarschaftliche Netzwerke	27	45,8	86	40,2	113	41,4
Lokalen Ökonomie	21	35,6	71	33,2	92	33,7
Kooperationsbereitschaft von Privatwirtschaft und lokalen Unternehmen	17	28,8	60	28,0	77	28,2
Ausbildungs- und Qualifizierungsangebot	19	32,2	58	27,1	77	28,2
Arbeitsplatz- und Beschäftigungsangebot	18	30,5	51	23,8	69	25,3
Umweltqualität	17	28,8	49	22,9	66	24,2
Angebote zur Gesundheitsförderung	12	20,3	34	15,9	46	16,8
Andere	3	5,1	11	5,1	14	5,1
Gesamt	59	100,0	214	100,0	273	100,0

* Sortiert nach der Häufigkeit der Nennungen (gesamt).

Quelle: Dritte bundesweite Befragung, Difu 2005/2006.

cen steht dieses Handlungsfeld sogar an erster Stelle (siehe nachstehende Tabelle 4). Ebenfalls weiter in den Vordergrund gerückt ist auch die Kooperationsbereitschaft von Schule(n) im Stadtteil; bei der zweiten Umfrage wurde sie von fast einem Drittel (29 Prozent im Jahr 2002, Deutsches Institut für Urbanistik 2003, S. 62), bei der dritten von zwei Dritteln als ausbau- und entwicklungsfähige Ressource genannt.

Auch die Handlungsfelder „Wohnumfeldqualität“, „Lage des Stadtteils“ (Erreichbarkeit, Verkehrsanbindung), „Kooperationsbereitschaft der Wohnungswirtschaft“, „sozialkulturelle Infrastruktur“, „verfügbare Flächen“, „Nahversorgungsangebote“ sowie „Freizeit- und Sportan-

gebote“ werden für über die Hälfte der Gebiete als Ressource und Potential eingeschätzt, mit zum Teil erkennbaren Unterschieden zwischen den Programmgebieten in den alten und neuen Bundesländern.

Entwicklungsziele für die Programmgebiete

Entsprechend den benachteiligenden Effekten der Stadtteile, die besonders von sozialer Segregation betroffen sind, lassen sich auch die Entwicklungsziele für die Verbesserung und Aufwertung der Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf in materielle, soziale bzw. nicht-

materielle, aber auch in zielgruppenorientierte Angebotsverbesserungen und Verbesserung der Lebensverhältnisse aufteilen.

Bei den materiellen Verbesserungen der Lebenslagen in den Quartieren spielen Verbesserungen des Wohnumfelds, der Wohnungsqualität und des sozialstrukturellen Infrastrukturangebots weiterhin die Hauptrollen.

Bei den nicht-materiellen Verbesserungen ist eine deutliche Veränderung im Vergleich zu den Ergebnissen der Umfra-

Tabelle 4: Wichtigste Ressourcen und Potentiale im Stadtteil

Besonders wichtige Ressourcen und Potentiale*	Bundesländer Ost		Bundesländer West		Gesamt	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%
Mitwirkungsbereitschaft bei Bewohner/innen	29	50,0	106	54,9	135	53,8
Wohnumfeldqualität	22	37,9	83	43,0	105	41,8
modernisierungsfähiger Wohnungsbestand	13	22,4	74	38,3	87	34,7
Kooperationsbereitschaft der Wohnungswirtschaft	26	44,8	49	25,4	75	29,9
Sozialkulturelle Infrastruktur	16	27,6	51	26,4	67	26,7
Gesamt	58	100,0	193	100,0	251	100,0

* Sortiert nach der Häufigkeit der Nennungen (gesamt).
Quelle: Dritte bundesweite Befragung, Difu 2005/2006.

Tabelle 5: Längerfristige Entwicklungsziele: Materielle Verbesserungen und nicht-materielle Verbesserungen

Entwicklungsziele	abs.	%
Materielle Verbesserungen der Lebenslage im Gebiet hinsichtlich ...		
... des Wohnumfeldes	264	96,4
... der Wohnungsqualität	226	82,5
... des Sozialkulturellen Infrastrukturangebotes	210	76,6
... Entwicklung eines attraktiven Quartiers-/Nachbarschaftszentrums	187	68,2
... der Freizeit- und Sportförderung	162	59,1
... der Lokalen Ökonomie	136	49,6
... der Beseitigung des Wohnungsleerstandes	110	40,1
... der Nahversorgung	89	32,5
... der Umwelt- und Gesundheitsbedingungen	73	26,6
... der Gesundheitsversorgung und -förderung	64	23,4
andere materielle Verbesserungen	35	12,8
Gesamt	274	100,0
Nicht-materielle Verbesserungen der Lebenslage im Gebiet hinsichtlich ...		
... des Zusammenlebens im Stadtteil	253	93,0
... des Gebiets-Images	252	92,6
... der Sicherheit im öffentlichen Raum	131	48,2
... der Integration der Schule(n) in den Stadtteil	128	47,1
andere nicht-materielle Verbesserungen	19	7,0
Gesamt	272	100,0

Quelle: Dritte bundesweite Befragung, Difu 2005/2006.

ge von 2002 bei der Kategorie Verbesserung des Gebietsimages festzustellen. Sie wird in der dritten Umfrage für 92,6 der Gebiete als Entwicklungsziel aufgeführt, 2002 galt dies nur für 15 Prozent (Deutsches Institut für Urbanistik 2003, S. 100). Die häufigsten Nennungen bei den nicht-materiellen Verbesserungen erreicht das Entwicklungsziel „Zusammenleben im Stadtteil“ mit 93 Prozent.

Bei den zielgruppenorientierten Einrichtungen stehen weiterhin die Jugendlichen (93,9 Prozent) und Kinder (85,6 Prozent) an der Spitze, allerdings mit höheren Nennungen als 2002, wo nur 42 bzw. 41 Prozent der Gebiete Verbesserungen des Angebots für diese beiden Zielgruppen nannte. Weitaus mehr Aufmerksamkeit als 2002 wird inzwischen den Angeboten und Einrichtungen für Migrantinnen und Migranten gewidmet, für gut drei Viertel der Gebiete sind sie ein längerfristiges Entwicklungsziel, 2002 traf dies nur für 17 Prozent zu. Dies korrespondiert auch mit dem weitaus höheren Stellenwert, den das Handlungsfeld „Zusammenleben im Stadtteil“ inzwischen erreicht hat. Ebenfalls einen weit höheren Stellenwert als in der zweiten Umfrage nehmen bei der Verbesserung der Lebensverhältnisse Strategien zur Stärkung der Eigeninitiative (89,6 Prozent im Vergleich zu 28 Prozent in 2002), zur Stabilisierung der Bevölkerungs- und Sozialstruktur (83,2 Prozent im Vergleich zu 50 Prozent in 2002) sowie zum Ausbau von Beteiligungsmöglichkeiten (75,4 Prozent zu 57 Prozent in 2002) ein.

Handlungsfelder der integrierten Entwicklungskonzepte

Die in die Konzepte einbezogenen Handlungsfelder geben einen Einblick, inwieweit gebietsbezogen baulich-räumliche mit sozialen, ökonomischen, kulturellen, ökologischen u. a. Ansätzen berücksichtigt werden. 77,3 Prozent der integrierten Entwicklungskonzepte (174 Gebiete) enthalten zehn und mehr Handlungsfelder; dies entspricht ziemlich genau dem Wert der Befragung von 2002 (78,1 Prozent). Inwieweit auch Vernetzungen zwischen den Handlungsfeldern erfolgten, lässt sich aus den Befragungsdaten nicht auswerten. Es kann auch auf Basis der Befragungsdaten nicht beurteilt werden, inwieweit operationalisierte und überprüfbare Ziele für das Gebiet formuliert und dann daraus relevante Handlungsfelder und Maßnahmen abgeleitet und bearbeitet werden. Deutlich wird aber, dass den benachteiligenden Effekten der Stadtteile Rechnung getragen wird und sowohl Handlungsfelder, die sich auf den materiellen Bereich beziehen als auch Handlungsfelder im nicht-materiellen Bereich, also das soziale Milieu betreffend, einen hohen Stellenwert in integrierten Entwicklungskonzepten haben.

So steht das Handlungsfeld „Wohnumfeld und öffentlicher Raum“ mit 96,4 Prozent der Nennungen weiterhin an der Spitze und hat gegenüber der Umfrage von 2002 (82,9 Prozent) sogar noch zugenommen. „Soziale Aktivitäten und soziale Infrastruktur“ erreichen bei den Nennun-

gen mit 96 Prozent fast denselben Stellenwert und haben ebenfalls an Bedeutung gewonnen. Das Handlungsfeld „Image und Öffentlichkeitsarbeit“ an dritter Stelle lässt darauf schließen, dass in den Stadtteilen erkannt wurde, welchen negativen Einfluss ein schlechtes Image auf den Stadtteil und das Lebensgefühl sowie die Identifikationsmöglichkeiten der Bewohner haben kann. Auffällig ist der gestiegene Stellenwert für das Handlungsfeld „Lokale Ökonomie“ von unter 50 Prozent im Jahr 2002 (da wurde allerdings nach Wertschöpfung im Gebiet gefragt) auf 71,1 Prozent; folgerichtig taucht dieses Handlungsfeld auch bei der Nennung der drei wichtigsten Handlungsfelder auf, allerdings erst an Platz 6.

Auch das Handlungsfeld „Befähigung, Artikulation und politische Partizipation“ hat an Bedeutung gewonnen (41,2 Prozent in 2002, 48 Prozent bei der dritten Umfrage), sodass anzunehmen ist, dass mehr als bisher Projekte und Maßnahmen „bottom-up“ entwickelt und durchgeführt werden (s. Tabelle 7, S. 165).

Befragt nach den drei wichtigsten Handlungsfeldern für eine integrierte Stadtteilentwicklung verschiebt sich die Skala etwas (s. Abbildung 2, S. 165).

Zwar werden „Wohnumfeld und öffentlicher Raum“ sowie „soziale Aktivitäten und soziale Infrastruktur“ mit über 55 Prozent auch als die wichtigsten Handlungsfelder gesehen, „Image und Öffentlichkeitsarbeit“ nimmt hier nur den achten Platz bei insgesamt neun Handlungsfeldern ein, obwohl die Zahl der Nennungen bei den

Tabelle 6: Längerfristige Entwicklungsziele und -strategien für das Quartier, Verbesserungen der Lebensverhältnisse und zielgruppenorientierte Verbesserungen

Entwicklungsziele	abs.	%
Verbesserung der Lebensverhältnisse durch ...		
... Stärkung der Eigeninitiative von Bewohner/innen	240	89,6
... Stabilisierung der Bevölkerungs- und Sozialstruktur	223	83,2
... Ausbau von Beteiligungsmöglichkeiten	202	75,4
... Verbesserung von Ausbildungs- und Qualifizierungsangeboten	162	60,4
... Sicherung und Verbesserung von Beschäftigungsangeboten	133	49,6
... Verbesserung der vorschulischen Bildung	99	36,9
... Verbesserung der schulischen Bildung	99	36,9
andere Verbesserung der Lebensperspektive	10	3,7
Gesamt	268	100,0
Zielgruppenorientierte Verbesserung des Angebots an Einrichtungen für ...		
... Jugendliche	248	93,9
... Kinder	226	85,6
... Migrant/innen	201	76,1
... alte Menschen	162	61,4
... Frauen und Mädchen	157	59,5
... andere Zielgruppen	32	12,1
Gesamt	264	100,0

Quelle: Dritte bundesweite Befragung, Difu 2005/2006.

Tabelle 7: Integriertes Entwicklungskonzept: Einbezogene Handlungsfelder (Mehrfachnennungen)

Handlungsfeld ¹	2002		2005/2006	
	abs.	%	abs.	%
Wohnumfeld und öffentlicher Raum	155	82,9	217	96,4
Soziale Aktivitäten und soziale Infrastruktur	153	81,8	216	96,0
Image und Öffentlichkeitsarbeit	148	79,1	198	88,0
Beschäftigung, Qualifizierung und Ausbildung ²	147	78,6	180	80,0
Sport und Freizeit	142	75,9	154	68,4
Nachbarschaftliches Zusammenleben ³	140	74,9	182	80,9
Schule und Bildung im Stadtteil	137	73,3	174	77,3
Stadtteilkultur	135	72,2	168	74,7
Verkehr	131	70,0	159	70,7
Wohnungsversorgung und Wohnungswirtschaft	126	67,4	176	78,2
Umweltschutz	106	56,7	84	37,3
Lokale Ökonomie ⁴	87	46,5	160	71,1
Befähigung, Artikulation und politische Partizipation	77	41,2	108	48,0
Gesundheitsversorgung und -förderung	73	39,0	75	33,3
Prozess- und Ergebnisevaluation	63	33,7	59	26,2
Monitoring	49	26,2	57	25,3
Sicherheit und Kriminalprävention ⁵	–	–	107	47,6
Integration von Migrantinnen und Migranten	–	–	173	76,9
Förderung der Gleichstellung von benachteiligten Bewohnerinnen und Bewohnern	–	–	89	39,6
Anderes	10	5,3	16	7,1

1 Sortiert nach der Häufigkeit der Nennungen in 2002.

2 Handlungsfeld wurde 2002 für die Bereiche „Beschäftigung“ und „Qualifizierung und Ausbildung“ getrennt abgefragt, in der Tabelle sind beide Bereiche aber auch für 2002 zusammengefasst.

3 Handlungsfeld wurde 2002 unter der Bezeichnung „Zusammenleben unterschiedlicher sozialer und ethnischer Gruppen“ abgefragt.

4 Handlungsfeld wurde 2002 unter der Bezeichnung „Wertschöpfung im Gebiet“ abgefragt

5 In der Befragung 2002 nicht aufgeführt.

Quelle: Zweite bundesweite Befragung, Difu 2002 und dritte bundesweite Befragung, Difu 2005/2006.

einbezogenen Handlungsfeldern um fast zehn Prozent zugenommen hat.

Veränderungen und Entwicklungen in den Stadtteilen

Aufgrund der kurzen Laufzeit des Programms „Soziale Stadt“ bei der zweiten bundesweiten Umfrage im Jahr 2002 wur-

den nur für ein Viertel der Gebiete Antworten auf die Frage nach Veränderungen im Gebiet gegeben, die auch nur teilweise klare Angaben enthielten (Deutsches Institut für Urbanistik 2003, S. 233). Dies hat sich bei der dritten Umfrage geändert. Allerdings muss darauf hingewiesen werden, dass auch mit den Daten der dritten Befragung nur Einschätzungen und subjektive Wertungen erhoben werden, wel-

Abbildung 2: Häufigste als drei wichtigste genannte Handlungsfelder



Quelle: Dritte bundesweite Befragung, Difu 2005/2006.

che Veränderungen und Entwicklungen in den Quartieren aus Sicht der kommunalen Ansprechpartnerinnen und -partner dem Programm zuzurechnen sind. Das Problem der kausalen Zuordnung von Wirkungen ist damit ins Ermessen der Befragten gestellt. Eine differenzierte Wirkungsanalyse würde über die Umfrage hinaus zusätzliche methodische Schritte erfordern wie gebietsbezogene statistische Erhebungen, Bewohnerinnen-, Bewohner- und Akteursbefragungen, Begehungen und ex ante- und ex post-Beobachtungen.

Veränderungen im materiellen Bereich und bei der sozialen Ausstattung

Positive Veränderungen im materiellen Bereich werden vor allem für das Wohnumfeld festgestellt; für 94,3 Prozent der Gebiete (Summe + bis ++++) werden leichte oder deutliche Verbesserungen oder sogar das Erreichen des Zieles angegeben. Als eher erfolgreich eingestuft werden Verbesserungen des sozialkulturellen Infrastrukturangebots (85,6 Prozent), der Wohnungsqualität (74,6 Prozent) und der Entwicklung eines attraktiven Quartiers-/Nachbarschaftszentrums (Tabelle 8). Bei den nicht-materiellen Lebenslagen zeigen sich deutliche Verbesserungen des Zusammenlebens im Stadtteil (88,7 Prozent). Außerdem werden Aktivitäten der Schulen, sich stärker in den Stadtteil zu integrieren, als erfolgreich eingeschätzt. Hier werden für gut drei Viertel der Gebiete (77,3 Prozent) positive Entwicklungen konstatiert: bei den formulierten Zielen hingegen liegt dieser Anteil nur bei 47 Prozent (siehe Tabelle 5: Längerfristige Entwicklungsziele).

Veränderungen beim Angebot für bestimmte Zielgruppen und der Lebensverhältnisse

Kinder und Jugendliche stehen weiterhin in den Programmgebieten als Zielgruppe im Vordergrund. Dies deckt sich mit den Ergebnissen zur Frage, welche Zielgruppen von den Maßnahmen besonders profitiert haben, nach denen Kinder und Jugendliche mit 95 Prozent an der Spitze stehen (s. Tabelle 9), Migrantinnen und Migranten mit fast 85 Prozent und Familien mit fast 80 Prozent aber auch noch relativ viel profitieren (vgl. Tabelle 74, Becker u. a. 2006, S. 134).

Spitzenpositionen bei der Verbesserung der Lebensverhältnisse in den Gebieten nehmen der Ausbau von Beteiligungsmöglichkeiten (für 88,9 Prozent der Stadtteile) und die Stärkung der Eigeninitiative von Bewohnerinnen und Bewohnern ein.

Tabelle 8: Veränderungen und Entwicklungen in den Programmgebieten (in Prozent)

Verbesserungen im Programmgebiet	–	0	+	++	+++	k.A.
Materielle Verbesserungen der Lebenslage im Gebiet hinsichtlich ...						
... der Wohnungsqualität (n = 236)	2,5	16,9	33,1	33,9	7,6	5,9
... des Wohnumfeldes (n = 245)	0,0	5,7	36,3	44,9	13,1	0,0
... der Beseitigung des Wohnungsleerstandes (n = 221)	1,8	37,6	18,6	8,1	3,2	30,8
... der Lokalen Ökonomie (n = 219)	1,8	47,5	28,8	7,3	3,2	11,4
... Entwicklg attraktives Quartiers-/Nachbarschaftszentrums (n=229)	0,4	18,8	30,6	24,9	15,3	10,0
... der Nahversorgung (n = 226)	4,0	42,9	24,8	6,6	2,7	19,0
... des Sozialkulturellen Infrastrukturangebotes (n = 229)	0,0	11,4	46,3	32,3	7,0	3,1
... der Freizeit- und Sportförderung (n = 231)	0,9	19,0	41,1	27,3	6,5	5,2
... der Gesundheitsversorgung und -förderung (n = 216)	1,4	38,9	28,7	8,3	0,5	22,2
... der Umwelt- und Gesundheitsbedingungen (n = 220)	0,9	37,3	29,5	7,3	1,4	23,6
Nicht-materielle Verbesserungen der Lebenslage im Gebiet hinsichtlich ...						
... des Zusammenlebens im Stadtteil (n = 237)	0,0	10,5	54,9	30,4	3,4	0,8
... der Integration der Schule(n) in den Stadtteil (n = 234)	0,4	14,1	41,0	28,6	7,7	8,1
... der Sicherheit im öffentlichen Raum (n = 232)	0,0	29,3	41,8	19,0	2,6	7,3
... des Gebiets-Images (n = 240)	0,0	10,0	52,5	31,3	6,3	0,0

Quelle: Dritte bundesweite Befragung, Difu 2005/2006.

Bei den Handlungsfeldern „vorschulische Bildung“ und „schulische Bildung“ scheinen für über die Hälfte der Gebiete positive Veränderungen eingetreten zu sein (51,9 bzw. 52,8 Prozent).

Insgesamt zeigt sich, dass soziale Segregation ein Fakt in den Stadtteilen (mit besonderem Entwicklungsbedarf) ist, die durch die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung befördert wurde. Hier setzt das Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“ an, durch das die Städtebauförderung 1999 ergänzt wurde, mit dem Ziel, der sich verschärfenden sozialen und räumlichen Spaltung in Städten und Gemeinden entgegenzusteuern (Be-

cker u. a. 2006, S. 9). Bei der Umsetzung des Programms kommt es den Städten nicht so sehr darauf an, diese Segregation nur als Problem zu sehen. Vielmehr knüpfen sie an den Potentialen der Bewohnerinnen und Bewohner sowie der Gebiete an und entwickeln zusammen mit der Quartiersbevölkerung Projekte und Maßnahmen, die zum Abbau der benachteiligenden Effekte der Quartiere beitragen und das Zusammenleben in diesen Quartieren befördern. Dass sie dabei Verbesserungen sowohl bei den materiellen wie den nicht-materiellen Lebenslagen sowie bei den Lebensperspektiven in den Gebieten erreicht haben,

zeigt die dritte bundesweite Umfrage zum Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“. Die Ergebnisse der Umfrage zeigen aber auch, dass neben den nach wie vor notwendigen investiven Maßnahmen zur Verbesserung der physischen Lebensbedingungen verstärkt nicht-investive Maßnahmen vor allem in den zwei Schwerpunkten „Verbesserung der individuellen Lebenschancen“ (mit den Handlungsfeldern „Schule und Bildung“, „Lokale Ökonomie“, „Beschäftigung, Qualifizierung und Ausbildung“ sowie „Gesundheitsversorgung und -förderung“) und „Integration und Vernetzung“ (mit den Handlungsfeldern „Integration von Migrantinnen und

Tabelle 9: Veränderungen und Entwicklungen in den Programmgebieten, zielgruppenorientierte Verbesserungen und Verbesserung der Lebensverhältnisse (in Prozent)

Verbesserungen im Programmgebiet	–	0	+	++	+++	k.A.
Verbesserung der Lebensverhältnisse durch ...						
... Ausbau von Beteiligungsmöglichkeiten (n = 235)	0,0	6,4	39,6	39,1	10,2	4,7
... Stärkung der Eigeninitiative von Bewohner/innen (n = 236)	0,0	12,7	48,3	28,8	7,2	3,0
... Stabilisierung der Bevölkerungs- und Sozialstruktur (n = 236)	0,4	36,9	44,1	13,6	2,5	2,5
... Verbesserung der vorschulischen Bildung (n = 214)	1,4	37,4	37,9	12,1	1,9	9,3
... Verbesserung der schulischen Bildung (n = 216)	0,5	36,6	38,0	13,9	0,9	10,2
... Verbess. von Ausbildungs- u. Qualifizierungsangeboten (n=229)	1,3	36,7	41,5	10,9	0,9	8,7
... Sicherung u. Verbesserung v. Beschäftigungsangeboten (n=223)	2,7	52,0	28,3	7,2	0,9	9,0
Zielgruppenorientierte Verbesserung des Angebots an Einrichtungen für ...						
... Kinder (n = 232)	0,0	9,9	38,8	38,4	10,3	2,6
... Jugendliche (n = 237)	0,4	9,3	41,4	34,2	11,4	3,4
... alte Menschen (n = 218)	0,5	36,7	37,2	13,3	6,0	6,4
... Frauen und Mädchen (n = 218)	0,0	20,6	49,5	22,9	2,8	4,1
... Migrant/innen (n = 220)	0,0	15,9	44,5	25,9	5,9	7,7

Quelle: Dritte bundesweite Befragung, Difu 2005/2006.

Migranten“ „Nachbarschaftliches Zusammenleben“ und „Stadtteilkultur“) verstärkt gefördert und umgesetzt werden sollten (Becker u. a. 2006, S. 165).

Auch auf dem Abschlusskongress zum Projekt „Zuwanderer in der Stadt“ (siehe dazu: Verbundpartner „Zuwanderer in der Stadt“ 2005), auf dem im September 2006 Ergebnisse des über drei Jahre laufenden Verbundprojektes vorgestellt und diskutiert wurden, neigten viele Städte zu der Einschätzung, dass Segregation eine Realität in den Großstädten sei und dass es deshalb darauf ankäme, produktiv und perspektivisch damit umzugehen. Einig waren sich darüber hinaus fast alle, dass konkrete Maßnahmen in sozial und ethnisch segregierten Stadtteilen darauf ausgerichtet sein müssen, an den Potentialen der Gebiete anzuknüpfen und einer weiteren Segregation entgegenwirken sollten.

Fazit

Die europäischen Städte haben in der Entwicklung von Demokratie und Marktwirtschaft eine herausragende Rolle gespielt. Sie sind Wirtschaftsstandort, politischer Gestaltungsort und Brennpunkt gesellschaftlicher Entwicklung. Sie bieten den Menschen bis heute Wohn- und Arbeitsplätze. In ihnen bündeln sich als Orte der Integration, des Alltagslebens, der aktiven Bürgergesellschaft, der Zentren von Forschung und Innovation die wichtigsten sozialen, wirtschaftlichen, materiellen und intellektuellen Ressourcen. Auch wenn die Kommunen kaum Einfluss auf den Arbeitsmarkt und damit auch nur begrenzt auf relative Armut in den Städten und Stadtteilen haben, können sie der Zunahme von Problemen in bestimmten Gebieten begegnen und Vernachlässigung erst gar nicht aufkommen lassen. Dies gelingt, nicht nur nach Meinung des Referats für Stadtplanung und Bauordnung der Landeshauptstadt München dann, wenn die wesentlichen Strategien zur Wahrung und Verbesserung des Zusammenlebens im Stadtteil als dem räumlichen Lebensmittelpunkt der Bevölkerung konzentriert werden. (Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung 1995, S. 14). Die gewachsene Stadt ist ein unersetzbares Wirtschafts-, Sozial- und Kulturgut, zu der es auch in Zukunft keine Alternative geben wird.

LITERATUR

- Becker, Heidede (2003): „Besonderer Entwicklungsbedarf“ – die Programmgebiete der Sozialen Stadt. In: Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.) (2003): Strategien für die Soziale Stadt. Erfahrungen und Perspektiven – Umsetzung des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“. Berlin.
- Becker, Heidede/Bock, Stephanie/Böhme, Christa/Franke, Thomas (2006): Dritte bundesweite Befragung Programmgebiete „Soziale Stadt“. Endbericht zur Auswertung. Berlin.
- Bourdieu, Pierre (1983): „Ökonomisches Kapital, kulturelles Kapital, soziales Kapital. In: Kreckel, Reinhard (Hrsg.) (1983): Soziale Ungleichheiten. Göttingen, S. 183-198.
- Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.) (2003): Strategien für die Soziale Stadt. Erfahrungen und Perspektiven – Umsetzung des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“. Berlin.
- Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.) (2002): Die Soziale Stadt. Eine erste Bilanz des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“. Berlin.
- Häußermann, Hartmut/Kronauer, Martin/Siebel, Walter (Hrsg.) (2004): An den Rändern der Stadt. Armut und Ausgrenzung. Frankfurt am Main.
- Häußermann, Hartmut (2003): Die Krise der sozialen Stadt. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 10-11/2000, S. 13-21.
- Häußermann, Hartmut/Siebel, Walter (2001): Multikulturelle Stadtpolitik. Segregation und Integration. In: Gestrung, Norbert u. a. (Hrsg.) (2001): Jahrbuch Stadregion. Opladen, S. 133-136.
- Heitmeyer, Wilhelm (1998): Versagt die „Integrationsmaschine“ Stadt? Zum Problem der ethnisch-kulturellen Segregation und ihrer Konfliktfolgen. In: Heitmeyer, Wilhelm/Dolase, Rainer/Backes, Otto (Hrsg.) (1998): Die Krise der Städte. Analysen zu den Folgen desintegrativer Stadtentwicklung für das ethnisch-kulturelle Zusammenleben. Frankfurt am Main 1998, S. 443-467.
- Herlyn, Ulfert (1998): Milieus. In: Häußermann, Hartmut (Hrsg.) (1998): Großstadt. Soziologische Stichworte. Opladen, S. 151-161.

SOZIALE SEGREGATION – INTEGRATIONSORT STADT

- Janssen, Andrea (2004): „Es ist ´ne soziale Gegend“. Benachteiligende Effekte in Migrantenvierteln? In: Walther, Uwe-Jens/Mensch, Kirsten (Hrsg.) (2004): Armut und Ausgrenzung in der „Sozialen Stadt“. Konzepte und Rezepte auf dem Prüfstand. Darmstadt, S. 26-42.
- Keim, Rolf (2004): Armut und Zusammenleben im Stadtviertel. Analytisches Potential und praktische Grenzen einer „Ressourcenperspektive“. In: Walther, Uwe-Jens/Mensch, Kirsten (Hrsg.) (2004): Armut und Ausgrenzung in der „Sozialen Stadt“. Konzepte und Rezepte auf dem Prüfstand. Darmstadt, S.129-142.
- Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung (Hrsg.) (1995): Perspektive München. Themenheft B. Perspektiven für den Sozialraum Stadt: Leben in München. München.
- Reimann, Bettina (2007): Integration findet vor Ort statt. Die sozialräumliche Eingliederung von Zuwanderern ist Herausforderung auch für die Wohnungswirtschaft. In: Blätter der Wohlfahrtspflege, Heft 1/2007, S. 12-15.
- Reimann, Bettina/Schuleri-Hartje, Ulla-Kristina (2006): Integration und sozialräumliche Segregation sind kein Widerspruch. In: Difu-Berichte, Heft 1/2006, S. 2-3.
- Verbundpartner „Zuwanderer in der Stadt“ (Hrsg.) (2005): Zuwanderer in der Stadt. Empfehlungen zur stadträumlichen Integrationspolitik. Darmstadt.
- Walther, Uwe-Jens/Mensch, Kirsten (Hrsg.) (2004): Armut und Ausgrenzung in der „Sozialen Stadt“. Konzepte und Rezepte auf dem Prüfstand. Darmstadt.
- Wilson, William Julius (1987): The Truly Disadvantaged. The Inner City, the Underclass and Public Policy. Chicago/London.

ANMERKUNGEN

- 1 Die ARGEBAU-Ministerkonferenz hat sich bei der Formulierung des Leitfadens zur Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“ mit der Frage befasst, wie sich Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf charakterisieren lassen und welche objektiven Kriterien sie beschreiben.
- 2 Bei der Einfügung von Vorschriften über Maßnahmen der Sozialen Stadt in das besondere Städtebaurecht des Baugesetzbuches (Gesetz zur Anpassung des Baugesetzbuches an EU-Richtlinien vom 24.Juni 2004) § 171e wurde der bis dahin übliche Begriff „Handlungskonzept“ durch „Entwicklungskonzept“ ersetzt.



UNSERE AUTORIN

Dipl.-Vw. Ulla-Kristina Schuleri-Hartje, Jahrgang 1945; Volkswirtschaftsstudium an der Universität Frankfurt am Main und der FU Berlin; Mitarbeiterin in der Stabsabteilung eines Wirtschaftsunternehmens; stellvertretende Leiterin der Planungsleitstelle der Senatskanzlei Berlin; seit 1980 wissenschaftliche Mitarbeiterin im Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) mit den Arbeitsschwerpunkten Sozialpolitik, Ausländerpolitik und Altenpolitik.

Bürgerschaftliches Engagement, Selbsthilfe und Selbstorganisation

Peter Guggemos

Seit geraumer Zeit ist der Begriff bürgerschaftliches Engagement zu einem Lieblingskind der politischen Publizistik und der Politik avanciert. Bürgerschaftliches Engagement meint das gesamte Spektrum ehrenamtlicher, freiwilliger und auf Selbsthilfe zielender Aktivitäten ebenso wie die vielfältigen Formen des politischen Engagements in Bürgerinitiativen und sozialen Bewegungen. Es sind eben nicht mehr nur die traditionellen Organisationen, die man als Vehikel für Partizipation benutzt, sondern soziale und gesellschaftliche Gruppierungen, in denen sich Bürgerinnen und Bürger aktiv engagieren. Politisch gefragt ist deshalb – so eine der Hauptthesen von Peter Guggemos – der Spagat zwischen der behutsamen Fortentwicklung und Öffnung des alten Ehrenamtes und der Konzeption und Förderung neuer, milieuübergreifend offener und inklusiver Projekte. Aus kommunalpolitischer Sicht geht es um Ermöglichen, um Zusammenführen von Ressourcen wie Zeit, Geld und Ideen, aber auch um Gehör, öffentliche Präsenz, positive Selbstwahrnehmung und Inklusion. Der Beitrag zeigt an vielfältigen und konkreten Beispielen (Firmen mit Bürgerverantwortung, Selbsthilfegruppen, Zeittauschbörsen, interkulturelle Jugendarbeit, Resozialisierung jugendlicher Strafgefangener) Motive, Voraussetzungen, förderliche Rahmenbedingungen und Auswirkungen bürgerschaftlichen Engagements im städtischen Raum auf. Eine nachhaltige und aktivierende Stadtpolitik zeigt sich gerade darin, wie das vorhandene soziale Kapital optimal zur Entfaltung gebracht wird.

Bürgerschaftliches Engagement – altes Ehrenamt im neuen Gewand?

Wenn wir 100 Jahre zurückgehen, hatte Ehrenamt etwas von Ehre und von Amt, d. h. nur Personen mit Prestige wurde ein Ehrenamt angetragen. Von bürgerlichen Frauen wurde ein kirchliches, kulturelles oder soziales Engagement erwartet, während Männer eher für politische, wirtschaftliche oder militärische Aufgaben vorgesehen waren. Seit der damaligen Zeit hat sich viel verändert: Die Bevölkerungsstruktur ist dynamischer geworden, eine qualifizierte Ausbildung muss nicht mehr unbedingt mit einem hohen Einkom-

men oder Vermögen korrelieren, und etliche Aufgaben sind weit weniger formalisiert als früher – oft also weder Ehre noch Amt. Durch die geringere Formalisierung, die höhere soziale Mobilität und den Sachverhalt oft mehrerer paralleler Ehrenämter ist es weit leichter möglich als früher, ein Ehrenamt aufzugeben oder schlicht ruhen zu lassen. Das macht es auf der Seite der Einsatzleitungen von Diensten oder des Managements von Projekten (und erst recht für die Politik) deutlich schwieriger, Verbindlichkeit herzustellen: Geht es beispielsweise um Kinderbetreuung oder Altenpflege, muss schließlich sichergestellt sein, dass die jeweiligen Personen auch versorgt werden. Zunehmend mehr Aufgaben brauchen – ähnlich wie in der normalen Erwerbsarbeit – eine qualifizierte Aus- und regelmäßige Weiterbildung, d. h. es sind Investitionen seitens der Einsatzstellen in ihre Freiwilligen erforderlich, die sich hinterher auch rentieren sollen. Zudem sind gerade alte Organisationen wie Kirchen und Wohlfahrtsverbände noch nicht immer daran gewöhnt, dass neue Freiwillige mitsprechen möchten und alte Arbeitsroutinen infrage stellen. Bei aller Diskussion um neue Freiwilligenarbeit und Bürgerengagement muss dennoch beachtet werden, dass nach wie vor, auch wenn sich die Literatur eher auf die neuen Bereiche wie Agenda 21 oder Bürgerstiftungen stürzt, in klassischen Ressorts wie Sportvereinen, Kirchen und in verbandsorganisierter Sozialarbeit am meisten ehrenamtliches Tun erfolgt. Politischer scheint die Freiwilligenarbeit auch nicht geworden zu sein: Während vor gut 25 Jahren noch viele jüngere Leute verschlossene Türen althergebrachter Funktionäre vorfanden, sind heute selbst die meisten Parteisitzungen für alle Interessierten offen, und dennoch ist der Zuspruch äußerst mager: Nur einstellig ist der Prozentwert derer, die sich ein politisches Engagement vorstellen können.

Der alte Verein auf dem Prüfstand

Nach wie vor wird sehr viel Engagement in Vereinen erbracht, beispielsweise die Nachwuchsarbeit in allen möglichen Sportarten, im Musik- oder Trachtenverein. Gleichzeitig haben Vereine aber auch Nachteile: Sie sind nicht immer offen oder attraktiv für Engagementbereite.

Sie sind oft von ihrer Mitgliederstruktur her auf ein bestimmtes Milieu begrenzt, und sie setzen Änderungswünschen oft Beharrungstendenzen entgegen. Schwer erlassen lässt sich auch der gemeine Nutzen: Züchten die Hasenzüchter ihre Hasen nicht vorwiegend für sich selber, auch wenn sie damit ein Stück Kultur erhalten? Trainieren die Sportverantwortlichen nicht vorwiegend ihre eigenen Kinder und rümpfen tendenziell die Nase, wenn das politische Ansinnen an sie herangetragen wird, sie möchten sich doch stärker um randständige oder auch nur ausländische Kinder kümmern? Soziologisch betrachtet, stellt sich die Frage, welche Aktivitäten eher milieuinternen Zusammenhalt produzieren und welche über Milieugrenzen hinweg soziales Kapital aufbauen. Letztere sind, wie etwa die anerkannten Bündnisprojekte im Augsburger „Bündnis für Arbeit“, stadtentwicklungspolitisch gesehen besonders interessant. Zugleich darf bei der Würdigung und Förderung der neuen Projekte die Anerkennung für klassisches Engagement nicht ausbleiben: Schließlich ist die Nachbarin, die dem gebrechlichen Senior nebenan die Mittagssuppe bringt, die Kleidung wäscht und ab und an saubermacht, und dadurch die Heimeinweisung eine gewisse Zeit hinauschieben kann, fraglos genauso wichtig wie ein spektakuläres und öffentlichkeitswirksames neues interkulturelles Projekt. Politisch gefragt ist also der Spagat zwischen der behutsamen Fortentwicklung und Öffnung des alten Ehrenamtes und der Konzeption und Förderung neuer, milieuübergreifend offener und inklusiver Projekte. Betrachtet man das ausgeschöpfte Potential (von immerhin 23 Millionen ehrenamtlich Tätigen in der Bundesrepublik), so zeigt sich, dass darüber hinaus weitere Menschen bereit wären, sich zu engagieren, wenn sie denn gefragt würden oder wüssten, an wen sie sich wenden könnten. Wir wissen, dass Menschen mit mehreren Kindern und regelmäßige Kirchgänger stärker engagiert sind als Singles, Großstadtbewohner und Kirchenferne. Hieraus wäre zu folgern, dass Vergemeinschaftung ganz offensichtlich auch zur Aktualisierung und Kanalisierung von Engagement beiträgt. Hier können Freiwilligenagenturen und -zentren weiterhelfen, um noch ungenutztes Potential zu erschließen. Sie werden politisch flankiert von projektformigen

Dieses Bild kann aus
urheberrechtlichen Gründen
nicht angezeigt werden

Zwei Hartz-IV-Empfänger begleiten einen blinden 73-jährigen Mann von seiner Wohnung zur Straßenbahn und zum Zielort. An diesem Pilotprojekt bei den Leipziger Verkehrsbetrieben nehmen 300 Langzeitarbeitslose teil. Ziel ist es, Menschen über das Ehrenamt an Beschäftigungen auf dem ersten Arbeitsmarkt heranzuführen.

picture alliance/dpa

Wer eher das Neue hervorheben möchte, verweist auf die Demokratisierung des ehemals nur besonders angesehenen bürgerlichen Honoratioren vorbehaltenen Ehrenamts und auf die Inklusion durch Engagement bis hin zu ausländischen Jugendlichen und Arbeitslosen. Drückt der Begriff des Ehrenamtes die Nähe zu systemtragenden Institutionen und politischen Positionen aus, kann dies beim Bürgerengagement nicht automatisch angenommen werden: Neue soziale Bewegungen und Bürgerinitiativen wirken zumindest korrigierend, mitunter aber auch dezidiert systemkritisch bis das System ablehnend. Im Laufe der letzten Jahrzehnte zeigen sich Annäherungen: Der Staat gilt vielen mittlerweile als gesprächsbereiter Kooperationspartner, und umgekehrt lernt das politische System, das Mitdenken und die Anregungen der Bürgerinnen und Bürger zu schätzen und ernst zu nehmen. Für ihre Mitwirkungsmöglichkeiten und Runden Tische gingen viele vormalige DDR-Bürger schließlich auf die Straße, ohne dass es dem alten DDR-System gelungen wäre, die Mitwirkungswünsche zu integrieren. An diesem Beispiel zeigt sich, wie politisches Kirchentumdenken und Erstarrungstendenzen durch allzu lange bloße Binnensicht mittels Bürgerengagement aufgeweicht und überwunden werden können. Es wäre allerdings eine Fehlwahrnehmung, wollte man behaupten, dass die Regierenden stets unrecht und die Demonstranten eine höhere Weisheit für sich gepachtet hätten. Wichtiger ist hierbei der Dialog, der freie, wenngleich durch unterschiedliche Verfügungsgewalt über Geld, Macht, Einfluss und Medienzugang nicht ganz herrschaftsfreie Diskurs. Politikwissenschaftler würden hier von einem Zusammenhang von Input-Legitimation (Wer ist bei der Verarbeitung von Anregungen dabei?) und Output-Legitimation (Zufriedenheit mit den erbrachten Leistungen des politischen Systems) sprechen. Der Blick auf die ehemalige DDR zeigt auch, dass zumindest das staatlich nicht verordnete bis systemkritische Bürgerengagement gewisse Voraussetzungen braucht, die ihre Quellen in Grund- und Menschenrechten haben:

neuen politischen Konzeptionen, mittlerweile auch im Bereich der Erwerbslosenarbeit und der Altenarbeit. Hier ist oft der soziale Anschluss durch das Engagement weit wichtiger als der Output des Engagements im engeren Sinne: Freiwilligenarbeit ist hier auch ein Stück präventiver Sozial- und Altenarbeit. Gefragt ist ein Vorgehen, das die alten Vereinskerns weder ausgrenzt noch zerschlägt, sondern sanft mit eingliedert in die neue Struktur.

Motive und Voraussetzungen bürgerschaftlichen Engagements

Allseits ist plötzlich Freiwilligenarbeit gefragt, und alle Parteien entdecken für sich das Bürgerengagement. Wenn alle dasselbe wollen, liegt der Verdacht nahe, dass sich hinter den Bekundungen unterschiedliche Überlegungen und Motive verbergen. Die einen sehen in alter US-Tradition und mit Anklängen an den Philosophen John Locke im Bürgerengagement einen Ausdruck politischer Selbstverantwortung zur Verhinderung von Bü-

rokratie und Staatsmacht.¹ Kritikern erscheint diese Position als willfähriges Argument neoliberaler Denker, die den Bürger als Ausfallbürger eines Sozialstaates, der sich auf dem Rückzug befindet, entdeckt hätten. Kommunitaristisch-sozialdemokratische Vordenker erwarten, dass über Bürgerengagement Menschen aus unterschiedlichen sozialen Kreisen und Milieus kooperieren und so gegenseitig füreinander mehr Verständnis entwickeln. Überlappende Mitgliedschaften sollen Robert D. Putnam zufolge zu pluralistischer Toleranz führen² und nach Auffassung mancher Stadtentwickler verhindern, dass Großstädte in voneinander abgeschottete Gruppen zerfallen. Es geht also um Verständnis, um Vertrauen, um Kooperationsstrukturen, um Zusammenhalt, im weiteren Sinne auch um Frieden und vernünftige Konfliktregulierung. Hierfür hat sich der Begriff des „sozialen Kapitals“ eingebürgert. Wer meint, die heutige Freiwilligenarbeit sei nichts Neues, rekurriert gerne auf Bürgerengagement im alten Griechenland oder den Einsatz in Zünften und Gilden.

Menschenwürde, Meinungsfreiheit, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, Schutz vor willkürlicher Verhaftung und der Gewalt von Sicherheitskräften. Die hierzu nötige Freiheit ist bekanntlich, Rosa Luxemburg zufolge, stets die Freiheit der Andersdenkenden. Manche etablierten Politiker mit vormaligen Barrikadenkampf-Erfahrungen machten interessante Lernerfahrungen, als sie ins etablierte System hineinwuchsen und nun ihrerseits den weiterreichenden Forderungen junger Leute gegenüberstanden und ihre Politik verteidigen mussten. Was als konstruktiv und was als destruktiv angesehen wird, ist politisch stets eine Frage des Standpunktes, zumindest solange das Engagement in den Grenzen der Gewaltfreiheit und Grundrechte verläuft. Rechts- oder linksextremistisches Engagement bis hin zum Terrorismus ist hiervon ausdrücklich ausgenommen, zumindest dann, wenn die angewandten Mittel nicht mehr zu den vermeintlich hehren Zielen passen – hier sei an Max Webers Unterscheidung von Gesinnungs- und Verantwortungsethik erinnert.

Mit Liz Burns, der Vorsitzenden des Weltverbandes der Freiwilligenorganisationen (International Association for Volunteer Effort), lassen sich vier Hauptrichtungen von Engagement unterscheiden:

- philanthropisches und helfendes freiwilliges Engagement, verbunden mit Wohlfahrt und Gemeinwohl, oft unterstützt von Regierungen und Wirtschaft;
- gegenseitige Hilfe sowie Selbsthilfe und, wenn die eigenen Bedürfnisse befriedigt sind, auch Weitergabe der Erkenntnisse und Erfahrungen an Dritte;
- freiwilliges Engagement im öffentlichen Bereich, oft von Regierung oder Verwaltung geführt;
- Anwaltschaft, Kampagnenarbeit und Bürgerinitiativen als politische stärkste Form des Engagements zur Bewältigung von Ursachen und Folgen gesellschaftlicher Probleme;
- informelles, von der Gruppe, zu der man gehört, erwartetes Engagement, (z. B. in religiösen Gruppierungen).³

Grenzen von Selbsthilfe und Bürgerengagement zeigen sich dort, wo Aufwandsentschädigungen zu Löhnen werden, wo Freiwilligenarbeit von Gesetzes wegen oder von Firmenseite angeordnet wird und nicht mehr freiwillig ist, wo erweiterte Nachbarschaftshilfe zu Schwarzarbeit wird, wo hinter vermeintlich unabhängigen Fachleute-Statements bezahlter Lobbyismus steht⁴, oder wo unentgeltlich mit-helfende Familienangehörige nur unter Zwang mitarbeiten.

Eine Klassifikation nach der Art der Tätigkeit hilft bei der definitorischen Abgrenzung des freiwilligen Engagements nicht weiter: Manche engagieren sich in berufsähnlichen Segmenten, etwa wenn die Buchhalterin die Vereinskasse führt oder

der Personalfachmann als Jobpate arbeitet. Andere schätzen gerade den Kontrast, beispielsweise die Börsenmaklerin, die behinderten Kindern vorliest, der Banker, der die Kochgruppe mit Jugendlichen leitet, oder die Sachbearbeiterin, die die Rollstuhlтанzgruppe führt. Wir sehen auch, wie dieselbe Aufgabe gleichermaßen von bezahlten wie von freiwilligen Kräften erbracht wird, beispielsweise in pflegerischen und lehrenden Berufen oder in der Arbeitsvermittlung. Mitunter gibt es ein Zusammenspiel von bezahlten und unbezahlten Akteuren, ohne dass die unbezahlten Personen weniger Fachwissen oder Qualifikation haben müssten, etwa bei ehrenamtlichen Privatdozentinnen und -dozenten an Universitäten oder in der Arbeit von Wohlfahrtsverbänden. Eine Unterscheidung nach dem Quantum geleisteter Arbeit funktioniert ebenso wenig: Pflegende Angehörige kommen bei stark pflegebedürftigen Angehörigen leicht auf mehr als 40 Stunden Arbeit pro Woche. Manche Ehrenämter wie Schöffe oder Schulevaluatorin können je nach verfügbarem Zeitbudget häufig oder auch selten ausgeübt werden.

Das politisch Interessante am Bürgerengagement

Hier lässt sich fragen, was das Engagement beim Bürger selbst verändert, sozusagen die Binnenwirkung, und was es bei Dritten beeinflusst, also die Außenwirkung. Der Anteil der altruistischen und der egoistischen Handlungsmotive ist ebenfalls politisch interessant. Ausgehend von Alexis de Tocquevilles Schrift „Über die Demokratie in Amerika“ aus der Mitte des 19. Jahrhunderts⁵ lässt sich der Bürgerbegriff in die Teile des Wirtschaftsbürgers (Bourgeois) und des Staatsbürgers (Citoyen) zerlegen. Tocqueville sah große Gefahren für die Demokratie voraus für den Fall, dass die Selbstbereicherung, also die Bourgeois-Dimension, die Überhand gewinnen und die Bürgerverantwortung nicht oder kaum mehr wahrgenommen werden würde. Folglich ist die amerikanische Vorstellung von Bürgerverantwortung stets auch als Ausgleich zur ökonomisch-egoistischen Aktivität zu sehen. Übertragen auf Firmen heißt dies dann, dass auch diesen eine Art Bürgerverantwortung als „corporate citizen“ zukommt. Dies bedingt ein Mindestmaß an Zuständigkeit für Belange des Stadtvier-

tels⁶ oder der Region, der Mitarbeiter und Kunden wie der breiten Öffentlichkeit. Einem Unternehmen ähnlich, wird von operativen wie strategischen Kooperationspartnern und einer entsprechend gut gemachten Öffentlichkeitsarbeit ausgegangen: Investor Relations, Stakeholder-Information, Fragen von Corporate Identity und Corporate Design, Internetauftritte und strategische Allianzen gilt es möglichst wirkungsvoll und professionell auch im Ehrenamt zu bewältigen. Hier zeigen sich gewisse Unterschiede zwischen Deutschland und den angloamerikanischen Ländern. Mit dem eigenen Engagement zu werben, ist in Deutschland noch nicht üblich, wie zugleich die Erwartungen der breiten Öffentlichkeit hinsichtlich bürgerschaftlichen Firmenbemühens (Corporate Social Responsibility) ebenfalls noch zurückhaltend sind. Auch auf Seiten von Projektdurchführenden bestehen Vorbehalte, offen für die Sponsoren Werbung zu machen oder auch nur bereit zu sein, auf deren Firmeninteressen Rücksicht zu nehmen. Wer in Deutschland offensiv für Corporate Social Responsibility eintritt, sieht sich oft Anfeindungen ausgesetzt, neoliberale Ideen zu vertreten, das US-amerikanische System bei uns einführen und staatliche Sozialpolitik durch freiwillige Charity ohne Rechtsan-

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

Engagement kann viele Ausprägungen haben: Eine Mitarbeiterin der „Kasseler Tafel“ packt Lebensmittel in eine Plastiktüte, im Hintergrund warten Bedürftige. Die Kasseler Tafel versorgt mit 70 ehrenamtlichen Mitarbeitern mehr als 1.000 Familien mit Lebensmitteln. picture alliance/dpa

spruch der sozialen Kunden hierauf einführen zu wollen.

Eine politisch schwierige Frage ist stets auch die nach dem „gemeinen Nutzen“ des Engagements. Diese Frage beginnt in der Regel schon dabei, ob denn nicht etwa durch das jeweilige Projekt bezahlte Arbeitsplätze durch freiwillige Arbeit verdrängt werden. Die kritische Begleitung geht weiter mit der Frage, welche eigenützigen Interessen sich mutmaßlich hinter den proklamierten gemeinnützigen Zielen verbergen, und endet dort noch nicht, wo vermutet wird, dass hier wohlmeinende Engagierte ausgenutzt werden sollen. Die Mischung aus altruistischen und egoistischen Anliegen, wie sie oft in der Praxis auftaucht, gilt noch immer nicht allen als legitim und gleichsam normal. Diese Mischung heterogener Engagementmotive muss aber verstanden und akzeptiert werden, wenn es zu Firmenkooperationen mit Projekten im größeren Stil kommen soll.

Aus Sicht der Herrschenden, also von Politik und Verwaltung, lässt sich die Messlatte des erwünschten oder unerwünschten Engagements anlegen. Aus Politikersicht entsteht leicht der Eindruck, nicht auf Bürger gewartet zu haben, die einem mit blauäugig-naiven Vorschlägen sagen wollen, was man zu tun habe, sondern al-

lenfalls Leute brauchen zu können, die einem bei der Bewältigung derjenigen Aufgaben helfen, für deren Lösung Geld und Personal fehlt. Wo der Bürger meint, lohnenswerte Alternativkonzepte zu städtischen Planungen vorzulegen, sieht sich der Planer möglicherweise in seinem Amtsfrieden gestört, wittert Mehrarbeit und Verzögerungen. Es ist auch kein Geheimnis, dass Agenda 21-Prozesse in einer Weise gesteuert werden können, dass für kritische Bürger eine durch Räume und Budgets subventionierte, aber letztlich belanglose Spielwiese für Gutmenschen entsteht, während nebenan die tatsächlich wichtigen Entscheidungen getroffen werden.

Der „gemeine Nutzen“ ist aus politikwissenschaftlicher Sicht ein sehr kritisches Unterfangen; es gibt gar Wissenschaftler, die dessen Existenz gänzlich verneinen und nur mehr von Interessenlagen und Interessenvertretungen ausgehen. Hier treten auch hinsichtlich des Bürgerengagements politische Spannungslinien zutage, so genannte „Cleavages“: Das Engagement für Wirtschaftsförderung der einen mag von anderen als Aushöhlung von Arbeitnehmerrechten und Umweltbelangen gesehen werden. Traditionspflege und kirchliches Brauchtum erscheinen manchen als Hort der Reaktion

BÜRGERSCHAFTLICHES ENGAGEMENT, SELBSTHILFE UND SELBSTORGANISATION

und Vorfeldorganisationen rechtskonservativer Parteien, und umgekehrt der von anderen ehrenamtlich organisierte Christopher Street Day zur Erinnerung an die Notwendigkeit soziokultureller und politischer Gleichstellung als beginnender Untergang des Abendlandes. Aus Sicht der Nichthasenzüchter pflegen die Hasenzüchter lediglich ihr Hobby. Auseinandersetzungen um Geld sind hier nicht weit: Die Förderkulisse für die Infrastruktur von Eissporthallen bis Vereins- und Veranstaltungszuschüssen ist hart umkämpft, und jeder würde gerne dort sparen, wo er selbst nicht betroffen ist: Der Sportmuffel hält das neue Fußballstadion für entbehrlich und der Gegner alternativer Kleinkunst das Theaterfestival.

Bürgerengagement aus kommunalpolitischer Sicht

Aus stadtplanerischer und kommunalpolitischer Sicht ist das Zusammenspiel von Bürgerengagement und weiteren Bereichen interessant: Welches Bild ergibt das gesamte Vereinsengagement für das Stadtimage und den Zusammenhalt der Bürgerinnen und Bürger? Gelingt eine Verzahnung von Selbsthilfe, freiwilligen Leistungen, bezahlten Profileistungen von Wohlfahrtsverbandsbediensteten und am Markt eingekauften Leistungen, um eine tragfähige Altenhilfestruktur im jeweiligen Quartier hin zu bekommen? Gelingt es über ehrenamtliches Engagement, das Ziel einer warmen Mahlzeit für jedes Kind in der Stadt zu realisieren? Schaffen wir es, den Präventionsgedanken in der Drogenarbeit mit Hilfe interkultureller Botschafterinnen und Botschafter in allen Migrantenmilieus zu verankern? Können wir über Eltern-Selbsthilfeorganisationen den Wirkungsgrad institutioneller Angebote für Kinder mit und ohne Behinderung erhöhen? Finden wir Sponsoren, die Gebärdendolmetscher bezahlen, damit wir Kindertheaterstücke für Menschen mit Hörschwierigkeiten leichter zugänglich machen können? Erschließen wir Finanzierungswege, um Kulturdarbietungen russischer Künstler einem breiteren Interessentenkreis zu erschwinglichen Preisen zugänglich machen zu können? Es geht also um Ermöglichen, um Zusammenführen von Ressourcen wie Zeit, Geld und Ideen, aber auch um Gehör, öffentliche Präsenz, positive Selbstwahrnehmung und Inklusion. Und nicht zuletzt geht es beim Auszeichnen der freiwilligen Leistungen auch um die eigenen Public Relations von Politikern. Hier gilt es allerdings Auszeichnungsformen zu finden, die der je-

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

weiligen Zielgruppe gerecht werden und von den Geehrten auch als authentisch empfunden werden: Nicht jede und jeder freut sich über Urkunden, Pokale und Ehrennadeln. Vielen sind verbilligte Eintritte in Museen und Bäder, Würstchen zum Sommerfest und Fortbildungsmöglichkeiten oder Kulturfahrten lieber. Für manche ist eine zeitnahe Unkostenerstattung unabdingbar. Für andere wäre ein Handy für das eigene Engagement dringend erwünscht.

Da freiwilliges Engagement zahlreiche positive Wirkungen ähnlich denen der Erwerbsarbeit hat, etwa Kontakte, Sinnstiftung, Zeitstrukturierung, Dazulernen, Anerkennung, Selbstbewusstsein, Produktion nützlicher Produkte und Dienstleistungen usw., ist die Politik allseits bestrebt, Bürgerengagement zu fördern und mit geeigneter Infrastruktur bis hin zu Freiwilligenzentren zu unterstützen. Im Gegenzug erwartet die Politik, dass Engagierte auch verbindlich und längerfristig gewisse Aufgaben übernehmen und verlässlich mit den bezahlten Profi-Systemen kooperieren (Stichwort: Commitment). Das Aufgabenspektrum ist hierbei äußerst breit. Es reicht vom Denkmalwart im Projekt „offene Kirche“ bis zu Paten von Grünanlagen, vom Tischtennistainer der Jugend-

mannschaft bis zum Auftritt des Schultheaters über die Arbeit mit Ausgegrenzten, von Pflege und Besuchsdiensten bis zur Strafgefangenenresozialisierung und Entschuldung.

Was motiviert Engagierte, was erwarten sie?

Befragt man Engagierte nach den Gründen ihres Einsatzes, so erhält man häufig ein Motivbündel zur Antwort: Die Aufgabe war „einfach nötig“, die Arbeit „macht Spaß“, sie „gibt Sinn“, oder man konnte schlicht „das Elend nicht mehr mit ansehen“ und mischte sich selber mit seiner Fachlichkeit ein. Mitunter erschien ein Projekt intellektuell interessant. Man erhoffte sich davon neue Einsichten und neue Sozialkontakte oder man wollte eine politische oder soziokulturelle Veränderung anregen und herbeiführen. Nur wenige haben die Erwartung auf Gegenseitigkeit, dass ihnen ebenfalls geholfen würde so sie eine Unterstützung bräuchten. Der Wunsch nach Anerkennung und Sinn spielt auch meistens mit, ist den Menschen aber nicht immer bewusst.

Zur Entlastung des potentiell an seinen Leistungsgrenzen angelangten Sozial-

staates möchte sich kaum jemand engagieren, auch wenn politische Strategien dies mitunter gerne hätten. Kritisch gesehen wird in der Regel auch, wenn freiwillige Arbeit professionelle ersetzt oder verdrängt. Ergiebiger ist es vermutlich, nach den spezifischen Vorteilen beider Bereiche zu suchen und diese intelligent zu verzahnen.

Elaborierte Sozialarbeitsansätze wie Case Management suchen mithin zuerst nach Ressourcen in Lebenswelt, Umfeld und Stadtquartier, ehe bezahlte professionelle Arbeit eingesetzt wird. Einen säumigen Jugendlichen morgens aus dem Bett holen, den Schuhkarton unbezahlter Rechnungen sortieren und eine Schuldenaufstellung machen, jemanden zum Amt begleiten oder einer Jugendlichen bei ihren Bewerbungsbemühungen zu helfen, können auch Ehrenamtliche – vielleicht sogar besser als Profis der Sozialarbeit und vielleicht auch mit stärkerer Wirkung. Für das Mitnehmen zum Grillfest, das Mut zusprechen oder das regelmäßige Unterstützen einer allein erziehenden Mutter sind unspezifisch-ganzheitliche Hilfen von Freiwilligen möglicherweise ergiebiger als spezifische Hilfen von Profis, weil letztere bürokratischer Logik folgen, stets einer Zeitknappheit unterliegen und Hilfe-

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

Mit der hessischen Ehrenamts-Card sind für die Inhaber etwa 400 Angebote und Vergünstigungen verbunden, wie etwa verbilligter Eintritt, kostenlose Kontoführung oder die Verlosung von Freikarten für Fußballspiele. Eine andere, aber durchaus willkommene Auszeichnung für das ehrenamtliche Engagement von Bürgerinnen und Bürgern.

picture alliance/dpa

empfänger als soziale Klienten etikettieren und stigmatisieren. Dabei bräuchte die eine oder andere Person nur diejenige Hilfe, die im bürgerlichen Umfeld gleichsam automatisch im Verwandtschafts- oder Freundesnetz gewährt werden kann. Es gibt Begleitforschungen zum Programm „Soziale Stadt“, die zu dem Schluss kommen, dass die vielfältigen Bemühungen um Quartiersaufwertung gerade diejenigen Benachteiligten ausgleichen können, die daraus resultieren, dass jemand in einem ressourcenärmeren Stadtviertel wohnt. Untersuchungen zur Quartiersökonomie ergeben hier oftmals erstaunliche Befunde, etwa wenn ein Viertel alleine auf der Basis offizieller Wirtschaftszahlen weit schlechter dastehen müsste als es tatsächlich dasteht: Das bedeutet nämlich, dass es eine elaborierte kleinteilige Netzwerkökonomie gibt, durchaus auch verwoben mit Tauschgeschäften und Schwarzarbeit, die ein Viertel am Leben erhält, ohne dass von formalem Ehrenamt oder formaler Selbsthilfeorganisation gesprochen würde. Dies berührt zunächst nicht den Sachverhalt, dass es in ressourcenärmeren Stadtquartieren natürlich auch Verwahrlosung, Bildungsferne, Antriebsarmut, schlechte Vorbilder und eine Reproduktion bzw. Vererbung ökonomischer wie soziokultureller Armut gibt.

Nur wer meint, Arbeit diene ausschließlich dem Gelderwerb, sieht in der unbezahlten Freiwilligenarbeit keinen Sinn. Aus Forschungen zur Arbeit seit Marie Jahoda wissen wir, dass Arbeit weit mehr Funktionen beinhaltet als Einkommenssicherung. Dies wird besonders dann deutlich, wenn Menschen keine Arbeit (mehr) haben: Dann wird das Fehlen der Zeitstrukturierung, des Sinns im Leben, der Fähigkeit zum Einbringen und Weiterentwickeln eigener Talente ebenso beklagt wie der Mangel an Kontakt zu Kollegen, an sozialer Einbindung und Anerkennung. Die genannten Wirkungen für den einzelnen Menschen sind auch ehrenamtlich-freiwilligem Engagement inhärent, ja letzteres geht sogar noch über sie hinaus: Da ist beispielsweise das „gute Gewissen“, die Kompensation dafür, dass jemand auf der Sonnenseite des Lebens steht, sei es weil er oder sie wohlhabend ist, weil er oder sie den eigenen Sinn im Leben gefunden hat, oder weil er oder sie mit beiden Beinen fest im Leben steht und anderen Halt geben kann. Ein bisschen Ruhm und Ehre, ein paar Spuren für die Nachwelt schwingen ebenfalls mit: Die Augsburger Sozialsiedlung Fuggerei, die erste ihrer Art in Mitteleuropa, gereicht noch nach 500 Jahren ihrem Stifter Jakob Fugger, dem damals reichsten Mann der Welt, zur Ehre, und die dort wohnenden Personen beten noch heute täglich für ihren Stifter, dürfen aber im Gegenzug für den jährlichen Wert eines Gulden nahezu zum Nulltarif dort wohnen.

Engagement hat vielfältige Ausprägungen

Fragt man, wer wofür Engagementbegeisterung entwickeln kann, so zeigt sich eine bunte Palette mit einigen Trends:

- Jugendliche möchten gerne eine Tätigkeit mit projektförmiger Organisation und möglichst sichtbarem Arbeitsprodukt.
- Frauen neigen noch immer eher zu pflegenden und betreuenden Aufgaben, in die sie Erfahrungen aus der Familienarbeit mit einbringen können. Allerdings nehmen auch bei Frauen Engagementbereiche zu, in die berufliche Qualifikationen eingebracht werden können, von Buchhaltung über Projektmanagement bis zu Personalentwicklung.
- Computerfachleute könnten sich für die Feuerwehr erwärmen.⁷
- Ältere haben besondere Kompetenzen in der generationsübergreifenden Arbeit, bei Beratung und Betreuung, im Retro-Handwerk, als Job-Scouts und Berater von Start-up-Firmen, aber auch in der internationalen Projektentwicklung oder bei der Sterbebegleitung. Nicht selten werden hier mehrere Ehrenämter parallel ausgeübt. Je nach soziokulturellem Herkunftsmilieu reicht das Selbstkonzept hier vom traditionellen Ehrenamt über „Freiwilligenengagement“ und „Bürgerarbeit“ bis hin zu „das ist mein Lebensstil; da trenne ich nicht mehr zwischen Arbeit für mich und Arbeit für meine Projekte“.⁸
- Migranten sind grundsätzlich dieselben Aufgaben zuzutrauen wie Einheimischen. Besondere Fähigkeiten sind Sprachen und Milieukenntnisse. Ein russisches oder türkisches Sorgentelefon oder eine Tätigkeit als bilinguale Stadtteilmutter könnte eine Person ohne Migrationshintergrund gar nicht machen. Weniger begeistert sind Migranten von Bereichen, die viel mit deutschen Rechtsmaterien und Verwaltung zu tun haben und deren Sinn sich nicht unbedingt auf den ersten Blick erschließt.

Interessant sind auch noch Erkenntnisse zur Nächsten- und zur „Fernstenliebe“: Wie Menschen aus sozial benachteiligten Milieus oft unprätentiös helfen, wo Not am Mann (oder an der Frau) ist, richtet sich das Engagement von Intellektuellen weniger oft in den eigenen Nahraum, sondern lieber auf ein Projekt in der Dritten Welt oder zumindest Angehörige anderer Milieu- und Schichtzugehörigkeit. Bei internationalen Vergleichen lassen sich drei Ländertypen gut unterscheiden: Länder mit stärkerem Staatsvertrauen und nicht an Konditionen gebundener institutionalisierter Sozialpolitik (Welfare-Staat-

BÜRGERSCHAFTLICHES ENGAGEMENT, SELBSTHILFE UND SELBSTORGANISATION

ten), eine zweite Gruppe mit konditionierten sozialpolitischen Leistungen (Welfare-Staaten) und Länder mehr oder weniger ohne etablierte Sozialpolitik. In letzteren ist offenkundig Freiwilligenarbeit überlebensnotwendig, etwa zur Versorgung von Kriegs- oder AIDS-Waisen, während in den ersten beiden Staatstypen freiwillige Leistungen entweder in Verzahnung oder neben staatlichen Leistungen bestehen. Bei ersteren Typen zeigen sich realiter komplexe Strukturen, teils als voneinander unabhängige und teils als vorgelagerte oder nachrangige verzahnte freiwillige Aktivitäten. Am Beispiel heutiger Wohlfahrtsverbände wird deutlich, wie aus ursprünglich staatsunabhängigen, hauptsächlich auf kostenfreier Arbeit beruhenden Organisationen allmählich weitgehend staatsfinanzierte Sozialarbeitsprofis geworden sind.

Auf die Frage, wie denn das Ehrenamt und dessen Rahmenbedingungen idealerweise beschaffen sein sollen, kommen Antworten wie bei der Frage nach guter Arbeit: Zum „good job design“ gehören klare Aufgabenbeschreibung, soziale Wertschätzung, Mitsprachemöglichkeiten und sachlich-fairer Konfliktaustrag auf Augenhöhe, Fortbildungsangebote, Unkosten-erstattung und eine Tätigkeit, die weder über- noch unterfordert. Erwartungen an die Freiwilligen sind ebenfalls ähnlich denen sonstiger Personalauswahl: Ressourcenstärkere bekommen anspruchsvollere Aufgaben, und nicht alle sind für jede Tätigkeit geeignet. Manche arbeiten flexibel und eigenständig, andere brauchen und wollen klare Vorgaben.

Wie lässt sich Engagement fördern?

Ähnlich wie bei der Erwerbsarbeit auch, muss die ehrenamtliche Tätigkeit zur Person und ihren Fähigkeiten und Neigungen passen. Ebenso wie bei Pflanzen, von denen die eine eher im Schatten und die andere eher an der Sonne gedeiht, die eine Trockenheit und die andere Nässe verträgt, gilt es, die richtigen Personen an die richtigen Aufgaben zu bringen. Dafür sind klare Aufgabenbeschreibungen, Anforderungsprofile, Einarbeitung, Weiterbildung und eine angemessene Arbeitsplatzausstattung nötig. Fehlbesetzung, Über- und Unterforderung führen auch im freiwilligen Bereich zu Frustrationen und vermindertem Output. Die Einsatzstelle hat darauf zu achten, wer eher klare Anweisungen und klare Führung braucht, und wer lieber eigenverantwortlich Aufgaben selbst ausgestaltet, wer eher für administrative Aufgaben (Backoffice) und

wer eher für die Kundenbetreuung (Front-office) geeignet ist.

Gerade in großen Städten ist es schwierig, Markttransparenz am Markt der ehrenamtlichen Möglichkeiten herzustellen, um die richtigen Personen an die richtigen Stellen zu bringen. Hierzu braucht es Börsen und Freiwilligenzentren, Erklärungen zu Organisationen und Aufgabenfeldern. Alleine der Ehrenamtsführer der Stadt Augsburg ist 200 Seiten stark! Unter Gender-Aspekten sollten weder Technikbereiche für Frauen noch pflegerische Aufgaben für Männer tabu sein. Weitere Vermittlungsmöglichkeiten finden sich neben den Freiwilligenzentren auch bei Kirchengemeinden und Wohlfahrtsverbänden, Sportvereinen und anderen gemeinnützigen Organisationen.

Anerkennungskultur ist ein schwieriges Thema. Neben den Klassikern von Urkunden, Orden und Geschenkkörben sind zunehmend Fortbildungsangebote gefragt, aber auch Zertifikate zur Vorlage im berufsbezogenen Bereich ähnlich den Praktikumsbescheinigungen. Bekanntermaßen würdigen Personalchefs Ehrenamt tendenziell positiv, zumindest solange es nicht die Verfügbarkeit am Arbeitsplatz stark einschränkt.

Zur Förderung freiwilligen Engagements gehört auch eine Kultur des frühzeitigen diskursiven Aushandelns von Terminen. Dies ist für manche Organisationen mit hierarchisch-bürokratischer Tradition (z. B. Ämter und Behörden) oftmals ein Novum, zugleich aber unerlässlich, um auch Managerinnen und Manager für freiwillige Aufgaben gewinnen zu können.

Firmen mit Bürgerverantwortung – Corporate Social Responsibility

Engagement ist in mehrfacher Hinsicht möglich und nicht zwangsläufig mit hoher Zeitinvestition verbunden: Eine Person steuert Geld bei, eine weitere Zeit und eine dritte Ideen und Konzepte: Der Metzger, der einige Würste spendiert für eine Grillfeier von engagierten Jugendlichen gehört ebenso zum Freiwilligenbereich wie die Firma, die Personal ausleiht an Projekte im Stadtviertel, und die Hochschulabsolventin, die mangels eines bezahlten Jobs erstmal ehrenamtlich arbeitet. In Deutschland tun wir uns noch ein bisschen schwer mit der Einsicht, dass Freiwilligenarbeit nicht ausschließlich altruistisch ist, d. h. den Beteiligten auch etwas bringt, und sogar bringen soll.⁹ Tiefenpsychologisch betrachtet, dürfen wir hier eine innere Angst vermuten, dass eine Inflation an Erwartungen stattfinden könnte, oder, einfacher ausgedrückt, dass jemand erwarten könnte, dass wer sich einmal engagiert, immer engagiert bleiben soll oder muss. Dies wird in anderen Ländern durchaus anders gesehen.

„Tue Gutes und rede darüber“ lautet hier die Botschaft. Eigennützige Public Relations könnten sich daraus ergeben, aber auch eine Anregung für weitere Akteure zur Nachahmung. Blickt man auf deutsche Firmen, so findet man zwar viele, die sich in irgendeiner Weise engagieren, aber nur wenige, die damit auch werben, also ihr Engagement gezielt in ihre Firmen-Kommunikation integrieren. Wenn in Deutschland etwas herausgestellt wird, dann ist es eher das Engagement der Firmenleitungen als Privatpersonen, aber nicht als Firmenvertretungen. In den USA kommt noch die Überlegung hinzu, dass all das, was Bürgerinnen und Bürger selber machen, sozialpolitische Ausgaben und die damit einhergehenden Bürokratiekosten und Fremdbestimmungen ersparen könnte. Bürgerengagement gilt damit zugleich auch als Ausdruck von Freiheit und Staatsbürgerbewusstsein. Dahinter steht die auf John Locke¹⁰ zurückgehende Haltung, die den Bürgern viel und dem Staat wenig zutraut – was in Deutschland tendenziell erstmal umgekehrt zu sein scheint: Verbriefte Anspruchsrechte sind uns üblicherweise allemal lieber als das Vertrauen in unsere Mitmenschen oder in unsere Firmen. Dahinter steht ein radikaler deutscher Individualismus, der der Illusion anhängt, dank staatlicher Hilfe alles im Leben alleine regeln zu können und qua entrichteter Steuern seiner Staatsbürgerpflicht genügt zu haben. Hieran sind gleich mehrere Aspekte bedenklich: Dies liefe auf eine Allzuständigkeit und zugleich Alleinzuständigkeit des Staates hinaus, was den Staat quantitativ wie qualitativ heillos überfordern und zugleich ein Bürokratiewachstum ungeahnten Ausmaßes hervorrufen würde – bei geringer Wahrscheinlichkeit, dass dadurch die Probleme gelöst würden. Das Subsidiaritätsprinzip mit seinem Vorrang kleiner Kreise und seiner Lebensweltnähe würde ebenfalls ausgehöhlt – es gäbe nur mehr jeweils individuelle Verbindungen zwischen Bürger und Staat, nicht mehr aber zwischen den Bürgern. Von freiwilliger Arbeit wird nun erhofft, dass hier Menschen zusammen arbeiten, die üblicherweise nicht aufeinander treffen, weil sie unterschiedlichen sozialen Gruppen und Milieus angehören. Managementfähigkeiten könnten stärker in soziale Projekte eingehen, Firmenangehörige im Gegenzug Empathie und neue Einsichten in sozialpolitische Fragestellungen entwickeln.

Soziales Engagement kann auch ein Alleinstellungsmerkmal sein, etwa wenn Firmen ohne dieses Engagement kaum von Mitbewerbern unterscheidbar wären. Beispiele wären hier der Bierhersteller, der umsatzanteilig für den Regenwald spendet, oder der Generikaproduzent, der sich, statt in Werbung zu investieren, um krebserkrankte Kinder kümmert.

Engagement auf Gegenseitigkeit

Selbsthilfegruppen

Der Zusammenhang von Eigennutz und Altruismus wird ebenfalls deutlich im Bereich der Selbsthilfegruppen und -organisationen: Hier wird gemeinschaftlich an einem Thema gemeinsamer Betroffenheit gearbeitet, und dabei werden zugleich die Erfahrungen derer, die schon länger in der Gruppe sind, an die Neulinge weitergegeben. Selbsthilfegruppen haben einige Funktionsbedingungen: Es sollte Strukturen und Regeln geben, eine Arbeitsphilosophie und eine Handlungsorientierung sollten vorhanden sein (um bloßes Jammern und Kochen im eigenen Saft zu verhindern). Leute die mit dem jeweiligen Problem zurechtgekommen sind, sollten ihre Erfahrungen an Newcomer weitergeben, Angehörige sollten mit einbezogen werden können (z. B. Al-Anon für die Angehörigen von Alkoholikern), und die vorhandenen Sozialkontakte sollten nicht ausschließlich auf Personen der Selbsthilfegruppe beschränkt sein. Es zeigte sich auch, dass Mittelschichtangehörige eher von Selbsthilfegruppen erreicht werden als Unterschichtangehörige. Hierbei spielen Faktoren wie rhetorische Fähigkeiten und die Bereitschaft, sich vor anderen zu öffnen, eine wichtige Rolle.

Die Stärke der Selbsthilfegruppen liegt zum einen in der Fachkenntnis zu einem Problem und zum anderen in der Gruppensolidarität, welche Problembedenken auffängt und ihnen Wegzeichen gibt. Eine weitere Aufgabe besteht im Agenda Setting, also in der politischen Thematisierung von Problemlagen, beispielsweise wenn es um behindertengerechtes Bauen, die Bewilligung von Pflegehilfsmitteln, Fragen sozialer Akzeptanz, des Arbeitsschutzes und Kündigungsrechtes oder ganz einfach um politische Partizipation oder erleichterte Antrags- und Bewilligungsverfahren geht.

Zeittauschbörsen

Zeittauschbörsen sind ebenfalls dem Gedanken der Gegenseitigkeit verpflichtet. Bei Zeittauschbörsen wird statt Geld gegen Leistung wechselseitige Arbeitszeit getauscht, wobei jedes Arbeitsquantum gleichviel wert ist. Wer beispielsweise zwei Stunden Hemden bügelt, kann diese zwei Stunden Zeitgutschrift tauschen gegen zwei Stunden Englischnachhilfe oder zwei Stunden Frühjahrsputz. Auch ein Tausch im selben Segment ist denkbar nach dem Motto: Ich brauche Unterstützung bei der Organisation eines Kindergeburtstages und helfe im Gegenzug ebenfalls bei einem Kindergeburtstag. Die dahinter stehende Überlegung bei Local Exchange Trading Systems (also lo-

kalen Tauschsystemen) ist neben der Förderung der Begegnung und neuer Sozialkontakte, dass auch diejenigen mitmachen können, die kein Geld haben, weil statt Geld Talente getauscht werden. Zugleich soll sich dadurch die lokale Ökonomie beleben. Erstmals wurde dieses System im österreichischen Wörgl in Inflationszeiten ausprobiert. Die erfassten Zeiteinheiten fungieren dabei als Geldersatz.

Wiewohl Zeittauschbörsen viele echte Fans haben und als Drittssektorökonomie geröhmt werden, gibt es daran auch einige kritische Elemente mit Parallelen zur normalen Ökonomie:

- Ob kurz oder lang stehen oft die einen weit im Minus und die anderen stark im Plus. Zu diesem Zeitpunkt geht die Ökonomie nicht mehr weiter. Die Netto-Geber müssen folglich lernen, sich auch etwas Gutes tun zu lassen, um ihr Plus-Konto wieder abzubauen, und die Netto-Nehmer müssen einen Weg finden, ihr Minus-Konto durch Leistungen aus den roten Zahlen zu bringen. Hier stellt sich die Frage von Steuern und Umverteilung: Wer objektiv Hilfe braucht, müsste aus einer Abschöpfung bedient werden können, bzw. auf der Geber-Seite müssten auch Zeitspenden möglich sein.

- Eine Möglichkeit, den Durchfluss zu erhöhen, ist ein eingebauter Wertverfall. Dieser zwingt den Besitzer, seine Gutscheine möglichst bald wieder einzulösen, weil sie z. B. im Monat darauf nur mehr die Hälfte wert sind.

- Ein weiteres Problem ist die Qualitätssicherung: Was beim Kuchenbacken noch der Markt entscheidet, indem lieber Kuchen von A bezogen werden als von B, kann bei technisch-handwerklichen Verrichtungen zu riskanten Unterfangen werden: Local Exchange Trading Systems zählen haftungsrechtlich als erweiterte Nachbarschaftshilfe, weshalb die Haftung beim Hilfeempfänger bleibt, ähnlich wie bei der Umzugshilfe. Wer hier also mit Strom und Wasser hantiert oder hantieren lässt, ohne es mit Facharbeitern zu tun zu haben, geht ein hohes Risiko ein. Auch bei Kinder- oder Altenbetreuung wäre eine Zertifizierung, ähnlich wie durch eine Handwerkskammer oder IHK, durchaus wünschenswert. Diese müsste allerdings durch Umlagen oder Abschöpfungen bezahlt werden, was wiederum auf eine Art Steuer hinauslaufen würde.

- Ein Problem ist auch der Verwaltungsaufwand, insbesondere in der Anfangsphase und bei kleinen Systemen. Hier fließt nicht selten über die Hälfte der geleisteten Stunden in den Systemaufbau und die Stundenverwaltung. So die Aufbauenden ihre Stundenleistungen ausgleichen lassen wollen, wä-

ren abermals Abschöpfungen fällig, die dann dazu führen würden, dass A 60 Minuten arbeitet, aber nur 45 Minuten woanders einlösen kann.

- Nicht immer einfach sind Regelungen beim Ausscheiden einer Person: Wer wegzieht oder stirbt mit Minus-Stand, belastet eindeutig das System. Wer mit Plus-Stand wegzieht, wünscht sich seine Plusstunden mitnehmen zu können, was nur dann geht, wenn die Local Exchange Trading Systems untereinander vernetzt und kompatibel sind.

- Nicht unproblematisch ist die Schnittstelle von Local Exchange Trading Systems zur normalen Ökonomie. Hier stellen sich mehrere Fragen. Die erste wäre die Abgrenzung zur Schwarzarbeit, insbesondere dann, wenn die jeweilige Person zugleich Lohnersatzleistungen (nach SGB II oder III) bezieht. Hier könnte unterstellt werden, dass die jeweilige Person arbeitet und dafür geldwerte Leistungen bekommt ohne Steuern zu zahlen, und dass die Person diese Entlohnung auch nicht gegen Arbeitslosengeld anrechnen muss. Ein zweiter Bereich ist die Frage, wie mit Leistungen zu verfahren ist, die sowohl Zeiteile wie Geldwertanteile beinhalten, beispielsweise wenn A für B zum Einkaufen fährt und dabei nicht nur einen Zeitaufwand hat, sondern zugleich auch noch einen monetären Aufwand für Autoabnutzung und Benzin. Diese Schnittstelle wird insbesondere dann problematisch, wenn A viel Zeit und wenig Geld hat und B wenig Zeit aber viel Geld. Dann wird B versucht sein, das Einkaufen pauschal mit Geld abzugelten, wodurch der Bereich der Nachbarschaftshilfe überschritten ist und eindeutig Schwarzarbeit vorliegt.

- Ein letzter Problembereich ist der Run auf die Bank. Wie bei Geld auch, basieren Local Exchange Trading Systems auf Vertrauen. Sinkt dieses Vertrauen, werden alle bemüht sein, nur mehr ihr Guthaben einzulösen ohne selbst noch Leistungen zu erbringen, und der Systemcrash steht unmittelbar bevor.

Das Konzept Seniorengenossenschaften

Ausgehend vom baden-württembergischen Rieblingen verbreiteten sich Seniorengenossenschaften. Dahinter verbirgt sich ein Konzept, bei dem – ähnlich wie bei Zeittauschbörsen – Menschen Leistungen erbringen, die dann als Zeitkontingente gutgeschrieben und später selbst wieder eingelöst werden können. Als kleinen Anreiz gibt es noch eine Art Mindestlohn, der aus einer dem Nutznießer berechneten Pauschale ausbezahlt wird. Pro geleisteter Stunde verbleibt etwa ein Euro bei der Organisation für deren Aufwand.

BÜRGERSCHAFTLICHES ENGAGEMENT, SELBSTHILFE UND SELBSTORGANISATION

Teilt man das Alter in eine rüstige und eine gebrechliche Phase ein, so ist die Überlegung, in der nachberuflichen rüstigen Zeit anderen Seniorinnen und Senioren zur Hand zu gehen, um dann selbst später ebenfalls in den Genuss von Hilfeleistungen kommen zu können. Dadurch sollen teure Fremdleistungen eingespart und möglicherweise Heimeintritte hinausgezögert werden. Aus politischer Sicht besonders interessant ist die Stärkung von Gemeinschaft und Zusammenhalt über Altersgruppen hinweg.

Verknüpfung von Empowerment und Ehrenamt

Arbeit mit Arbeitslosen

Für Arbeitsmarkterferne bietet sich soziales, handwerkliches, ökologisches oder kulturelles Engagement an, um Zeitstrukturierung und Sinnstiftung zu erfahren, um die eigenen Kompetenzen zu erproben und Anerkennung für die eigene Leistung zu bekommen. Teilweise gelingt es, Menschen über das Ehrenamt an Jobs auf dem ersten Arbeitsmarkt heranzuführen, während bei anderen mit einem dauerhaften Verbleib im zweiten oder dritten Arbeitsmarkt zu rechnen ist. Die 58er-Regelung im SGB II-Bereich lässt mehrjährige Aktivjobs zu. Projekte gibt es im Zusammenhang mit der europäischen Gemeinschaftsinitiative „Equal“ (u. a. in Schwerin) und dem Bundesprogramm „Perspektive 50plus“ (beispielsweise in Augsburg), aber auch im Kontext von Freiwilligenagenturen (z. B. in Halle).

Grenzen des Ehrenamtes zeigen sich dort, wo geringfügig bezahlte Beschäftigung beginnt. Ausgehend von unserer obigen These, dass Egoismus und fremder Nutzen in der Regel bei freiwilligem Engagement zusammenfließen, stellt sich nun die Frage, wo ein Unkostenausgleich bzw. eine symbolische Anerkennung etwa in Form einer vergünstigten Fortbildungsteilnahme oder eines subventionierten Theaterbesuches endet und wo bezahlte Arbeit beginnt. Institutionelle Vertretungen des Ehrenamtes vom einfachen Freiwilligenzentrum bis zu Liz Burns, Präsidentin des internationalen Dachverbandes aller Freiwilligenorganisationen (International Association for Volunteer Effort), halten an der Formel fest „Unkostenersatzung ja, Bezahlung nein“. Damit ist zwar eine klare Abgrenzung zu Aktiv- oder 1-Euro-Jobbern gegeben, aber nicht die Frage gelöst, welche materiellen Voraussetzungen jemand braucht, um überhaupt ehrenamtlich-freiwillig tätig

sein zu können. Diese Frage wird dann wichtig, wenn beispielsweise die Unkostenersatzung lange braucht bis sie überwiesen wird oder einer Person weder Festnetztelefon noch Handy zur Verfügung stehen, obwohl die Person telefonisch erreichbar sein sollte. Ähnliche Fragen ergeben sich beispielsweise bei innerfamiliärer Hilfe: Es ist zwar strittig, ob jemand für die Betreuung der eigenen Enkel Geld annehmen sollte, aber die materielle Not mancher Personen sollte zumindest eine Diskussion darüber erlauben, wie viel Geld die jeweilige bedürftige Person für ihre Enkelbetreuung bekommen sollte – schließlich könnten viele üblicherweise ehrenamtlich erbrachte Leistungen von Kinder- bis Altenbetreuung auch kommerziell erbracht werden. Zudem ermöglichen die Betreuungsleistungen es den Nutznießern oft erst, ihrerseits Geld zu verdienen. Auch wenn dies eine Minderheitsmeinung sein dürfte, plädieren wir dafür, dort wo das Geld unbedingt nötig ist, neben einer Unkostenersatzung auch gewisse finanzielle Zuwendungen zu ermöglichen, weil anderenfalls die jeweilige freiwillige Leistung nur unter Härten ausgeübt werden kann. Dies bitten wir auch in Diskussionen um Ulrich Becks „Gemeinwohlunternehmer“ zu berücksichtigen. Letztere wären Organisatorinnen und Organisatoren gemeinwesenorientierter Projekte. Beck stellte sich vor, dass, flankiert von Quartiersausschüssen, die über Projekte entscheiden, auch erwerbslose Menschen in diesen Projekten mitarbeiten sollten. Dies ist unseres Erachtens zu befürworten, solange die materiellen Bedingungen gesichert sind. Wenn man genau hinsieht, würde auch deutlich werden, dass die Aktivjobs letztlich keine Entlohnung von ein bis zwei Euro pro Stunde vorsehen, sondern dass dies eine reine Aufwandsentschädigung für Fahrtkosten bzw. Mehrverpflegungsaufwand ist, neben der die normalen Lohnersatzleistungen unverändert weiter laufen.

Schwungfeder

Der Grundgedanke bei „Schwungfeder“ besteht darin, Menschen in Übergangsphasen beispielsweise nach dem Auszug des letzten Kindes (empty nest) oder nach (Früh-)Verrentung aus ihren psychischen Löchern herauszuholen, sie mit Leuten in

ähnlicher Lebenssituation zusammenzubringen und gemeinsam neue Aufgaben und Ziele zu entwickeln und anzugehen. Erst etwas für sich tun, dann zusammen mit anderen auch etwas für Dritte tun, lautet das Motto von Schwungfeder. Am Anfang steht ein in der Regel zehntägiger Orientierungskurs mit vielen selbstreflexiven Elementen, aber auch der Vermittlung des Rüstzeugs fürs Ehrenamt wie Abgrenzungstechniken und Grundlagen des Projektmanagements. Je nach Bedarf schließen sich vertiefende Kurse für das eine oder andere Ehrenamt an. All diejenigen, die den Kurs durchlaufen haben, können sich als Schwungfedern bezeichnen und wirken im Ehemaligenkreis mit, der eine Art Selbsthilfenetzwerk darstellt und zahlreiche Aktivitäten entfaltet, von kleinen Handwerksarbeiten über ein Netzwerk „pflegende Töchter“ bis zur Veranstaltung von kostengünstigen Ausflügen und Themennachmittagen. Das Projekt dient der Standortbestimmung, der Aufarbeitung von Vergangenem, der Hinwendung zu neuen Aufgaben, der Sinnfindung und der sozialen Integration. Nicht nur Lebenskrisen werden überwunden, die Stadt profitiert auch in allen möglichen Bereichen vom Fachwissen, vom Engagement und von der positiven Kraft der Schwungfedern. Hier manifestiert sich neues Selbstbewusstsein, das Engagement für andere verbindet mit eigener Freude, und ein Lebensstil, der für manche

schon so zur eigenen Identität geworden ist, dass zwischen Fremd- und Selbsthilfe gar nicht mehr getrennt werden möchte.¹¹

Interkulturelle Jugendarbeit: Stadtteilmütter, SMENA und PUSULA

Das Konzept der Stadtteilmütter dient dem doppelten Spracherwerb. Im Kindergarten in deutscher Sprache behandelte Themen werden zuhause in z. B. türkischer Sprache nochmals behandelt. Hierfür gibt es Anleiterinnen (die so genannten Stadtteilmütter) und didaktisches Material in der jeweiligen Herkunftssprache. Ziel des Konzeptes ist es, die Phase erleichterten Sprachenlernens (die so genannte Sprachrevolution etwa im Alter von drei Jahren) zu nutzen, Kauderwelsch und Sprachvermischung zu verhindern und bis zur Einschulung ordentliche Kenntnisse in der Herkunftssprache wie in Deutsch zu produzieren. Die Stadtteilmütter bekommen für ihre Arbeit lediglich eine kleine Aufwandsentschädigung. Das Konzept stammt ursprünglich aus Essen, dort bekannt unter dem Namen „Rucksack-Projekt“. Dem Prinzip des Förderns und Forderns entsprechend, bieten die Augsburger interkulturellen Jugendprojekte SMENA (russisch für Seitenwechsel) und PUSULA (türkisch für Kompass) Möglichkeiten zur Darbietung eigener kultureller Leistungen, Engagementoptionen, aber auch Selbst-

Русскоязычный телефон доверия в Аугсбурге
Russischsprachiges Sorgentelefon
08 21 450 8000 Звоните!
С понедельника до пятницы 18.00 – 20.00

- У Вас проблемы в семье или в школе?
- Вы находитесь в сложной ситуации?
- Вам нечем поделиться?
- Вы чувствуете себя отвергнутым?

Русскоязычный телефон доверия в Аугсбурге
Russischsprachiges Sorgentelefon
08 21 450 8000 Звоните!

Russischsprachiges Sorgentelefon
РУССКОЯЗЫЧНЫЙ ТЕЛЕФОН ДОВЕРИЯ В АУГСБУРГЕ
Rufen Sie an!
Montag – Freitag 18.00 – 20.00 Uhr
С ПОНЕДЕЛЬНИКА ДО ПЯТНИЦЫ с 18.00 – 20.00 часов
Montag – Freitag 18.00 – 20.00 Uhr

- Sie haben Probleme in der Familie oder in der Schule?
- Sie befinden sich in einer schwierigen Situation?
- Sie haben jemanden, der Ihnen zuhört und Sie versteht?
- Sie fühlen sich abgelehnt und allein?

SMENA (SEITENWECHSEL) SJR (JUGENDLICHE)

Das Augsburger interkulturelle Jugendprojekt SMENA (russisch für Seitenwechsel) bietet ein von Ehrenamtlichen geleitetes Sorgentelefon in der Muttersprache der Jugendlichen an.

hilfe wie ein von Ehrenamtlichen geleitetes Sorgentelefon in der Muttersprache der Jugendlichen an. Mit einem jährlichen Jugendkulturenpreis werden kulturelle Leistungen gewürdigt. Aus dem Kreis der Eingewanderten fanden sich so genannte „interkulturelle Botschafter“, d. h. Männer und Frauen, die in beiden Kulturen, Herkunfts- wie Gastkultur, gleichermaßen zuhause sind. Sie sind sehr wichtig für Institutionen wie die Polizei oder die Drogenhilfe, weil sie unterschiedliche Wahrnehmungen vermitteln und Vertrauen für Institutionen, aber auch gegenüber der jeweiligen Zielgruppe schaffen können.

Stratagefangenen-Resozialisierung: XCON2ICON

Noch vor der Übernahme seines Amtes als englischer Premierminister besuchte Gordon Brown das spannende Projekt XCON2ICON in Birmingham. Die exotische Zeichenkombination steht für den vormaligen Haftinsassen (Ex-Convict), der zum Vorbild (icon = Ikone) wird. Wie Phönix aus der Asche sollen hier schwere Jungs und Mädchen, oftmals aus multikulturellen Ghettos, zu neuer Identität und neuen Aufgaben finden. Angeleitet von Sozialarbeitern, die ihrerseits früher aus demselben Milieu kamen und auch wegen Drogen und anderer Delikte im Gefängnis saßen, wird der Weg vom asozialen zum sozial förderlichen Leben beschritten. Insbesondere im kulturellen Bereich von Tanz und Musik über Instrumentenbau bis kreativem Design und Neuen Medien eröffnet sich ein weites Tätigkeitsfeld, in dem die jungen Leute ihre Fähigkeiten einbringen können. Beim Weg von der Fremd- zur Selbstbestimmung, von der negativ stigmatisierten Fremdwahrnehmung zur positiven Selbstwahrnehmung helfen die so genannten „positiven Gangleader“, die wissen, wie es ist, aus dem Ghetto zu kommen, und die andere Menschen dabei unterstützen, diesen Schritt selbst zu gehen. Leroy McKoy, dem Gründer von XCON2ICON zufolge, symbolisiert deren Logo die Metamorphose des wilden Tieres, den Abschied vom unsocialen Verhalten und den Aufbruch und die Hinwendung zu neuen sozial kompatiblen Aufgaben.

Einen ähnlichen Weg wie XCON2ICON geht die Deutsche Jugend aus Russland (DJRI). Hier soll über Sport und verbindliche Beziehungen zu Paten eine Resozialisierung straffällig gewordener Jugendlicher erfolgen und überschüssige Energie in verträgliche Bahnen geleitet werden. Beide Beispiele verweisen auch auf die Notwendigkeit, mit neuen didaktischen, lebensweltorientierten und ganzheitlichen Methoden zu arbeiten, um bildungsfernere Personen zu erreichen, bei denen die klassische Mittelschicht-Beschulung gescheitert ist.¹²

ANMERKUNGEN

- 1 Vgl. zur Diskussion um aktive Zivilbürgerschaft als Möglichkeit zur Verhinderung ausufernder Parteienmacht das Interviewbuch mit dem damaligen Bundespräsidenten Richard von Weizsäcker/Hofmann, Gunter/Perger, Werner A. (1992): Richard von Weizsäcker im Gespräch mit Gunter Hofmann und Werner A. Perger. Frankfurt am Main, sowie die Diskussion zu den Thesen von Richard von Weizsäcker: Hofmann, Gunter/Perger, Werner A. (1992): Die Kontroverse. Weizsäckers Parteienkritik in der Diskussion. Frankfurt am Main.
- 2 Putnam, Robert D. (1993): Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy. Princeton. Zum Rückgang institutionalisierten Engagements, ablesbar an Mitgliedschaftszahlen in Parteien, Gewerkschaften, Kirchen und Vereinen siehe Putnam, Robert D. (2000): Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community. New York.
- 3 Burns, Liz (2007): Öffentlicher Vortrag in Augsburg am 26. April 2007; Download unter: www.freiwilligen-zentrum-augsburg.de. (Zugriff am 21.6.2007), S. 2.
- 4 Vgl. die diesbezügliche Kritik bei Kamenz, Uwe/Wehrle, Martin (2007): Professor Untat. Was faul ist hinter den Hochschulkulissen. Berlin; insbesondere die Kapitel 7 und 8.
- 5 Vgl. Tocqueville, Alexis de (2001): Über die Demokratie in Amerika. Stuttgart (Original 1835).
- 6 Vgl. Alisch, Monika (1998): Stadtteilmanagement. Voraussetzungen und Chancen für die soziale Stadt. Opladen.
- 7 So ein Befund der SIGMA-Studie 2003 zu Augsburger Milieus.
- 8 Vgl. Bauer, Monika/Guggemos, Peter (2004): Schwungfeder. Empowerment für die nachberufliche Phase. Augsburg.
- 9 Vgl. Habisch, André u. a. (2007): Handbuch Corporate Citizenship. Corporate Social Responsibility für Manager. Berlin.
- 10 Locke, John (1977): Zwei Abhandlungen über die Regierung. Herausgegeben und eingeleitet von Walter Euchner. Frankfurt am Main (Original 1690).

BÜRGERSCHAFTLICHES ENGAGEMENT, SELBSTHILFE UND SELBSTORGANISATION

11 Bauer, Monika/Guggemos, Peter (2004): Schwungfeder. Empowerment für die nachberufliche Phase. Augsburg; vgl. insbesondere die Analyse der Wirkungen des Kurses auf die Teilnehmenden.

12 Zur zielgruppenadäquaten Didaktik vgl. Bieheim, Peter (2007): Diversity in Training Courses for long-time Jobseekers. In Guggemos, Peter (Hrsg.) (2007): Diversity Management. European Contributions to a Current Debate. Augsburg.



UNSER AUTOR

Apl. Prof. Dr. Peter Guggemos ist Geschäftsführer der städtischen Beteiligungsgesellschaft Augsburg Integration Plus GmbH (AIP) und ehrenamtlicher Politikprofessor an der Universität Augsburg. Schwerpunktthemen der Beratungstätigkeit und der Publikationen der letzten Jahre sind der demographische Wandel, Personalentwicklungs- und Arbeitsmarktfragen. Zuletzt erschien die Aufsatzsammlung: Diversity Management. European Contributions to a Current Debate. (AIP-Verlag, Augsburg 2007).

Megastädte zwischen Ordnung und Chaos

Eckart Ribbeck

Die Zahl der Megastädte ist in den letzten Jahrzehnten angewachsen. Schon heute lebt die Hälfte der Menschheit in Städten, davon eine Milliarde im Norden und zwei im Süden. Gegenwärtig erleben wir eine städtische Revolution, die eine ganze Reihe neuer Stadttypen, Bau- und Siedlungsformen hervorbringt: Mega- und Gigastädte, futuristische Global Cities, aber auch improvisierte Hüttenmetropolen und „No-Tech-Städte“, die eher riesigen Flüchtlingslagern gleichen. Diese Urbanisierungswelle erfasst nicht nur große und bevölkerungsreiche, sondern auch periphere und kleine Länder. Während die Zahl der im Norden gelegenen Städte stagniert, steigt die Verstädterungskurve im Süden steil an. Es hat den Anschein, dass sich die Stadtentwicklung in großen Teilen der Welt von Europa, das lange Zeit ein Vorbild der Stadtplanung und -entwicklung war, abgekoppelt hat. Eckart Ribbeck unternimmt in seinem Beitrag einen Streifzug durch Asien, Afrika und Lateinamerika und stellt die Frage, wie sich Stadtplanung, Bauen, Wohnen und das Zusammenleben in Städten angesichts dieser Umwälzungen verändert haben. Die globale Verstädterung in nachhaltige und zukunftsfähige Bahnen zu lenken, ist – so das Fazit des Beitrags – eine der größten Herausforderungen des 21. Jahrhunderts. |

Zur Stadtgeschichte

Die Stadtgeschichte wurde maßgeblich von der westlichen Forschung geschrieben, die sich vor allem für die klassischen Kulturen Europas interessiert. Diese eurozentrische Sicht bringt eine Vernachlässigung der außereuropäischen Kulturen mit sich und verdrängt die Tatsache, dass Europa in der Stadtgeschichte ein Nachzügler ist. Babylon hatte um 1800 v. Chr. rund 300.000 Einwohner, Bagdad und die chinesische Kaiserstadt Changan um 850 über eine Million, ebenso Edo – das heutige Tokio – und Istanbul um 1700.

Vor rund 5000 Jahren im Nahen und Mittleren Osten erfunden, springt die Stadt erst in der Antike nach Europa über. Der Höhepunkt des frühen europäischen Städtebaus ist etwa zur Zeitenwende erreicht, als Rom fast eine Million Einwohner hat. Der Zusammenbruch der antiken Welt löst eine neue Bewegung aus: Das Verstädterungs-Pendel schwingt nun wieder in die islamische Welt, die eine eindrucksvolle Blüte erfährt und wo um 1000

n. Chr. die größten und mächtigsten Städte zu finden sind.

In der Neuzeit löst die Industrialisierung einen neuen Pendelschlag der Verstädterung aus. Um 1850 gibt es schon ebenso viele große Städte in Europa wie im Rest der Welt, und um 1900 erreichen die jungen Industrieländer, zu denen sich bald auch Nordamerika gesellt, mit rund 200 großen Städten die absolute Städte-Dominanz.

Nach 1900 lässt das Wachstum der Industriestädte jedoch nach, während die Verstädterung in Asien, Afrika und Lateinamerika an Fahrt gewinnt. Dies beschleunigt sich mit der Entkolonialisierung in den 1950/60er-Jahren, so dass die Verstädte-

rung um 1970 einen neuen Wendepunkt erreicht. Mit rund 1.000 großen Städten holte der Süden den Norden ein, seitdem stagniert die Zahl der Nord-Städte, während die Verstädterungskurve im Süden steil in die Höhe schießt. Dabei hat sich die Stadtbevölkerung in Europa und Nordamerika seit 1950 etwa verdoppelt; in Afrika, Asien und Lateinamerika ist sie achtfach angewachsen.

Vergleicht man die gegenwärtige Weltverstädterung mit der des 19. Jahrhunderts, so gibt es viele Ähnlichkeiten, etwa die städtische Armut und die schlechten Wohnverhältnisse, die in vielen Südmetropolen zu finden sind. Gleichzeitig gibt es aber auch gravierende Unterschiede:

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

Das Wachstum der frühen Industriestädte war deutlich geringer. Sie waren kleiner und ein dichter Unterbau an vorindustriellen Siedlungs- und Gewerbestrukturen erleichterte den Verstädterungsprozess. Heute muss in Asien, Afrika und Lateinamerika eine ungleich größere Bevölkerungsmasse in den Städten aufgenommen, versorgt und beschäftigt werden. Kolonial geprägte Siedlungsstrukturen, nachhinkende Industrialisierung und ökonomische Abhängigkeit sind ebenso verantwortlich dafür, dass die Verstädterung im Süden heute wesentlich anders verläuft als im Europa des 19. Jahrhunderts.

Die post-europäische Stadt

In den letzten Jahrzehnten ist die Weltwirtschaft enorm gewachsen, dabei hat sich der Abstand zwischen den reichen und armen Ländern aber nicht verringert, sondern vergrößert. Die ostasiatischen Länder haben spektakulär aufgeholt,

während große Teile Afrikas in Armut versunken sind. Auch viele post-kommunistische Länder sind heute wieder Entwicklungsländer, weil die alten Strukturen verschwunden und neue noch nicht hinreichend entwickelt sind. Dies wird von einem ebenso unterschiedlichen Städtebau begleitet: futuristische High-Tech-Städte in einigen boomenden Regionen, improvisierte Low-Tech-Städte in stagnierenden und No-Tech-Städte, die eher riesigen Flüchtlingslagern gleichen, in den ärmsten Ländern.

Die Städte wachsen durch natürliches Bevölkerungswachstum, durch die Zuwanderung vom Land und durch das Zusammenwachsen der Städte, wobei sich riesige Agglomerationen bilden, deren Namen noch fast niemand kennt. Betrachtet man nächtliche Satellitenbilder, so erkennt man deutlich die Großstädte und Agglomerationen in Europa und Nordamerika, auf der anderen Seite des Pazifik leuchten die Städte Chinas, Japans, Südkoreas und Taiwans. Aber auch der

MEGASTÄDTE ZWISCHEN ORDNUNG UND CHAOS

Maghreb und der Nahe Osten, Westafrika, weite Teile Indiens, der Osten Chinas, der Süden Indonesiens und die Küsten Südamerikas sind dicht mit kleinen und großen Städten besetzt, von denen aber viele nachts, vom Weltraum aus gesehen, im Dunkel versinken. Die Nachtbilder täuschen darüber hinweg, dass es im Süden mit Abstand die meisten und größten Städte gibt, auch wachsen die Städte dort viel schneller als im Norden. Offensichtlich koppelt sich die Stadtentwicklung in großen Teilen der Welt von Europa ab, das lange ein unbestrittenes Vorbild war. Wie zur Mitte des 19. Jahrhunderts, als die junge Industriestadt auf dem Plan erschien, erleben wir heute eine städtische Revolution, die eine ganze Reihe neuer Stadttypen hervorbringt: Mega- und Gigastädte, Global Cities und Hüttenmetropolen. Niemand kann sagen, ob die neuen Äste, die der „Städte-Stammbaum“ gegenwärtig treibt, lebensfähig oder zum Absterben verurteilt sind.

Brennpunkte der Weltverstädterung

Die Weltbevölkerung betrug zur Zeitenwende rund 250 Millionen und benötigte 1600 Jahre, um sich auf 500 Millionen zu verdoppeln. Danach verkürzte sich die Verdopplungszeit auf 200, 80 und 50 Jahre. Gegenwärtig gibt es rund 6,3 Milliarden Menschen auf der Welt und bis 2050 werden es neun bis zehn Milliarden sein. Dies entspricht ungefähr der maximalen „Tragfähigkeit“ der Erde, die die Vereinten Nationen mit Blick auf die natürlichen Ressourcen (Boden, Wasser, Energie) errechnet haben. Gleichzeitig wird eine neue Schwelle überschritten: Die Hälfte der Weltbevölkerung lebt nun in Städten, mehr als drei Milliarden Menschen, davon eine Milliarde im Norden und zwei im Süden.

Die Verstädterung verläuft dort am schnellsten, wo die Bevölkerung noch überwiegend auf dem Lande lebt wie in Asien und Afrika. Dort weisen die Städte derzeit hohe Wachstumsraten auf, weil der Wanderungsstrom hin zur Stadt unaufhaltsam anschwillt. Die Gründe für die Land-Stadt-Wanderung sind Landmangel, Überbevölkerung, Armut und Unsicherheit oder eine boomende städtische Wirtschaft wie in China, die Millionen Bauern als floating people in die Städte zieht. Aber auch exotische Peripherieländer werden von der Verstädterung erfasst, z. B. Nepal, das in den 1970er-Jahren noch fast unzugänglich war. Katmandu, vor wenigen Jahrzehnten noch eine

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

Blick auf Lagos: Die Hauptlast der globalen Verstädterung tragen „nachwachsende Megastädte“ (fünf bis zehn Millionen Einwohner) und die „kleinen“ Millionen-Städte (eine bis fünf Millionen Einwohner) im Süden. Überdurchschnittlich schnell wachsen in Afrika die Städte südlich der Sahara. picture alliance/dpa

traditionelle Palast- und Tempelstadt, hat heute fast zwei Millionen Einwohner und zeigt alle Probleme einer rasch wachsenden Metropole.

Der Anteil der Stadtbevölkerung an der Gesamtbevölkerung beträgt in Asien etwa 35 Prozent und in Afrika 40 Prozent. Im Unterschied dazu hat Lateinamerika, wo schon rund 75 Prozent der Menschen in Städten leben, eine ähnlich hohe Verstädterung erreicht wie Europa und Nordamerika. Wo nur noch eine Minderheit auf dem Lande lebt, ebbt auch die Landflucht ab, was sich deutlich im verlangsamten Wachstum der lateinamerikanischen Metropolen zeigt. In den Industrieländern schließlich, wo schon 80 Prozent der Bevölkerung in Städten leben, wächst die Stadtbevölkerung praktisch nicht mehr.

Die globale Verstädterungswelle, die zuerst Europa, dann Nordamerika und ein halbes Jahrhundert später Lateinamerika erfasst hat, überrollt jetzt auch Afrika und Asien, die beiden noch wenig urbanisierten Kontinente. Dort wird sich in den nächsten Jahrzehnten ein dramatischer Strukturwandel vollziehen, der die noch überwiegend ländlich geprägten Gesellschaften in städtische verwandeln wird. In China und Indien bekommt dies durch die riesigen Menschenmassen eine dramatische Dimension, weil mit einem Zuwachs von einigen hundert Millionen Stadtbewohnern in wenigen Dekaden gerechnet werden muss.

Oft wird in diesem Zusammenhang gefordert, die ländliche Entwicklung voranzutreiben und so die Landflucht einzudämmen. Zweifellos wurde und wird die ländliche Entwicklung in Asien, Afrika und Lateinamerika vielfach vernachlässigt, was die Wanderungsströme hin zur Stadt verstärkt und beschleunigt hat. Aber auch wenn sich die Bedingungen auf dem Lande verbessern, kann nicht erwartet werden, dass dies den globalen Verstädterungsprozess wesentlich eindämmt. In den alten Industrieländern sind nur noch rund 4 Prozent der Beschäftigten aktiv in der Landwirtschaft tätig, deshalb ist es sehr unwahrscheinlich, dass anderswo die bäuerliche Bevölkerung bei 50 oder 60 Prozent der Bevölkerung stabilisiert werden kann.

Weltweit hat sich die ländliche Bevölkerung von 80 Prozent im Jahr 1950 auf heute 50 Prozent verringert, in absoluten Zahlen ist sie aber von 1,5 auf rund drei Milliarden gewachsen. Nur in Lateinamerika nimmt die ländliche Bevölkerung nicht nur relativ, sondern auch absolut ab. In Asien und Afrika wird es dagegen zunehmend schwierig, die immer noch wachsenden ländlichen Massen auf dem Land zu halten. Schon jetzt sind in vielen Süd-Ländern die natürlichen Ressourcen extrem überlastet, wie Zersiedlung, ausgelaugte Böden, Wassermangel, Umweltprobleme

und ein verschärfter Kampf um den Boden zeigen. Weder die traditionelle noch die moderne Landwirtschaft wird in der Lage sein, die wachsende ländliche Bevölkerung zu absorbieren, deshalb ist eine verstärkte Land-Stadt-Wanderung unvermeidlich. Dabei stellt sich nur die Frage, wohin der Wanderungsstrom gelenkt werden soll: in die regionalen Klein- und Mittelstädte, in die großen Metropolen oder hin zu weiter entfernten Zielen, d. h. in andere Länder und Kontinente.

Megastädte: Chancen und Risiken

Viele Süd-Länder haben „kopflastige“ Städtesysteme, weil sich in der Hauptstadt oder in wenigen großen Zentren ein großer Teil der Bevölkerung konzentriert. Typisch ist aber nicht nur die Bevölkerungskonzentration, sondern die absolute Dominanz der Südmetropolen in Politik, Wirtschaft und Kultur ihrer Länder. Die großen Städte verschlingen einen großen Teil der öffentlichen und privaten Investitionen, was den Dritte-Welt-Metropolen den Ruf eingetragen hat, „parasitäre Gebilde“ zu sein, die krebsartig und auf Kosten des Landes wuchern.

Andererseits konzentrieren sich in den großen Städten die ökonomischen Aktivitäten, deshalb sind sie entscheidend für die regionale und nationale Entwicklung. Sao Paulo, Bangkok und Mumbai (Bombay) tragen rund 40 Prozent zum Bruttoinlandsprodukt bei, obwohl in diesen Städten nur rund 10 Prozent der nationalen Bevölkerung lebt. Große Städte beschleunigen die soziale, kulturelle, ökonomische und technologische Transformation, ebenso stellen sie ein riesiges Reservoir von (formellen und informellen) Arbeitskräften dar, was in- und ausländische Investitionen anzieht. Deshalb stehen vor allem die großen Städte im Brennpunkt der Globalisierung, weil nur diese gewisse Chancen haben, sich erfolgreich im internationalen Wettbewerb zu behaupten.

Die Megastädte haben nicht nur „Mega-Chancen“, sondern sind auch „Mega-Risiken“ ausgesetzt: natürliche Katastrophen wie Erdbeben, Überschwemmungen, Wasserknappheit und Wüstenbildung sowie technische Unfälle und Terrorismus. Unkontrolliert „wuchernde“ Megastädte leiden an kritischen Engpässen

Slums vor der Skyline und neben Golfplätzen in Mumbai (Bombay). Megastädte auf der südlichen Erdhalbkugel zeichnen sich neben aller Modernisierung und allem Fortschritt auch durch eine „Verstädterung der Armut“ aus. Die Probleme der Verstädterung zeigen sich hier in aller Schärfe.

picture alliance/dpa

der Infrastrukturversorgung, an ökologischen Problemen wie Luft- und Wasserverschmutzung und führen zur Zerstörung der umliegenden Landwirtschaft und natürlichen Ressourcen.

In den Megastädten zeigen sich die Probleme der Verstädterung mit aller Schärfe, dennoch gibt es bis heute keine wissenschaftlich haltbare oder zumindest eindeutige Gesamtbilanz der großen Städte. Die Herausbildung dominierender Metropolen in den meisten Süd-Ländern weist eher auf eine gewisse Gesetzmäßigkeit eines „nachholenden“ Entwicklungsprozesses hin. In jedem Fall ist eine frühe städtische Dekonzentration nur mit

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

hohen Kosten zu erreichen, deshalb haben die Metropolen möglicherweise die Funktion, erst einmal eine „kritische Masse“ zu bilden, bevor die Verstädterung das ganze Land erfassen kann. In den großen Schwellenländern China, Indien, Mexiko und Brasilien scheint dieser „Überlaufpunkt“ bereits erreicht, jedenfalls wachsen dort die regionalen Zentren und „Mittelstädte“ oft schon schneller als die Metropolen. Natürlich hält dies die Verstädterung nicht auf, sondern bringt ein neues Phänomen hervor: die „Metropolisierung der Provinz“, wobei sich Großstädte und regionale Metropolen nun überall im Lande verbreiten.

Große und „kleine“ Megastädte

Mit der Weltbevölkerung wachsen auch die Städte. Das Leben in Großstädten und Metropolen wird deshalb ein prägendes Merkmal des 21. Jahrhunderts sein. In den Industrieländern ist fast jeder zweite Stadtbewohner ein Großstädter, in Lateinamerika jeder dritte, in Indien und China jeder zehnte. Die Süd-Länder holen aber rasch auf, wobei die Zahl der Menschen, die in Städten mit mehr als einer Million Einwohnern leben, besonders schnell steigt.

„Megastädte“ werden urbane Zentren genannt, die eine Bevölkerung von über zehn Millionen Menschen aufweisen. Gesicherte Erfahrungen im Umgang mit Megastädten fehlen, deshalb sind unsere Vorstellungen stark durch Vorurteile geprägt. Katastrophenberichte tragen dazu bei, das schlechte Image der großen Städte noch zu verstärken. Aber auch Paris, London und Moskau sind Megastädte und offensichtlich nicht vom Untergang bedroht.

Es gibt reiche und arme, kompakte und ausufernde, gut organisierte und chaotische Megastädte. 1950 gab es nur zwei Megastädte, 2005 war diese Zahl auf 20 gestiegen und bald werden es 25 sein, gleichzeitig wird die Zahl der „kleinen“ Millionen-Städte auf über 300 steigen. Von den 25 größten Städten der Welt liegen 20 im Süden und fünf im Norden, also in Europa, Nordamerika und Japan. Mit rund 35 Millionen Menschen führt Tokio die Liste der Megastädte an, die aber längst von den Südmetropolen dominiert wird. Der hoch entwickelte Norden ist von den oberen Plätzen nahezu verschwunden, nur Tokio und New York können sich in der Gruppe der größten Städte halten. Dies war 1960 noch umgekehrt. Kaum eine Stadt im Süden reichte damals an die großen Industriemetropolen Europas und Nordamerikas heran.

Andererseits zeigt jeder Vergleich, dass die Flächen und Energie fressenden „Stadtmonster“ immer noch im Norden und nicht im Süden zu finden sind. Verglichen mit New York oder Los Angeles (elf Millionen Einwohner/5.000 Quadratkilometer Fläche) ist Mexiko-Stadt (20 Millionen Einwohner/1.400 Quadratkilometer Fläche) geradezu „klein“. Noch drastischer fällt ein Vergleich der nordamerikanischen mit den dichten asiatischen Metropolen aus. Der Konsum an Wohnfläche ist in den reichen Ländern vier- bis fünfmal höher als in den armen. Entsprechendes gilt für die gesamte städtische Infrastruktur, also für die Verkehrs-, Industrie- und Erholungsflächen sowie für die öffentlichen Einrichtungen. Natürlich ist auch der Pro-Kopf-Verbrauch an Energie und Wasser sowie die Müllmenge in reichen Städten viel höher als in den armen. Räumlich und städtebaulich gesehen sind

MEGASTÄDTE ZWISCHEN ORDNUNG UND CHAOS

die Südmetropolen also nicht zu groß, sondern eher zu klein. Jedenfalls müsste, um den Lebensstandard anzuheben, der Pro-Kopf-Konsum an Wohn- und Stadtfäche, an Infrastruktur und städtischen Einrichtungen erheblich gesteigert werden, was aber ein enormes Flächenwachstum zur Folge hätte.

Die Megastädte in Asien, Afrika und Lateinamerika sind zweifellos „Bevölkerungsmonster“, gleichzeitig aber dichte und kompakte Gebilde, die mit geringen Ressourcen Millionen von Menschen über Wasser halten, wenn auch unter prekären Bedingungen. Auch wenn die reichen Nord-Städte den Anspruch erheben, die Avantgarde einer „nachhaltigen Stadtentwicklung“ zu sein, tatsächlich sind es die unfreiwilligen „Sparstädte“ des Südens, die den Ressourcenverbrauch der urbanisierten Welt bislang in Grenzen halten.

Natürlich haben auch die Süd-Städte einen Anspruch auf Entwicklung, die aber nicht mehr nach den üppigen Vorbildern des Westens erfolgen kann, wie jede Hochrechnung zeigt. China mit einem Motorisierungsgrad wie Europa würde der Welt eine halbe Milliarde Autos beschaffen und die Übertragung nordamerikanischer Flächen- und Energiestandards auf die Städte Asiens, Afrikas und Lateinamerikas würde in kurzer Zeit zum ökologischen Kollaps führen. Die Unmöglichkeit, alle Städte der Welt nach westlichen Standards auszustatten, bringt zwangsläufig neue, post-europäische Stadttypen hervor, die andere Strukturen und ein anderes Stadtbild aufweisen als die europäische Stadt.

Das Megastadt-Experiment hat gerade erst begonnen und hält sicher noch Überraschungen bereit. Dazu gehört etwa, dass die Megastädte neben der erwiesenen Fähigkeit zur planlosen Selbstbildung auch die Fähigkeit zur Selbstbremsung besitzen, wenn eine bestimmte Wachstumsstufe erreicht ist. Jedenfalls wachsen die Megastädte derzeit weniger schnell als in früheren Prognosen erwartet und deutlich langsamer als viele mittelgroße und kleine Städte. Gleichzeitig wachsen in einigen Regionen „Hyper-Städte“ heran, d. h. riesige Stadtregionen und Städtebänder, deren Dimension alles in den Schatten stellt, was die Welt bisher kennt. In China etwa bildet sich im Pearl River Delta ein riesiger Ballungsraum heraus, der sich über 150 Kilometer von Hongkong über Shenzhen bis nach Guangzhou erstreckt. Auch Indonesiens Hauptstadt Jakarta hat sich längst in eine riesige und immer weiter ins Umland zerfließende Stadtregion verwandelt, der

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

Der Finanzdistrikt Pudong in Shanghai. Die Globalisierung von Kapital und Märkten bringt einen neuen markanten Stadttypus hervor: die Global Cities.

picture alliance/dpa

man den Kunstnamen Jabotabek gegeben hat, ähnlich sieht es in Lagos und anderen afrikanischen Großstädten aus. Auch wenn die Aufmerksamkeit vor allem den „spektakulären“ Megastädten gilt, so darf man doch nicht übersehen, dass in den Megastädten insgesamt nur 9 bis 10 Prozent der städtischen Bevölkerung lebt. Die quantitative Hauptlast der globalen Verstädterung tragen vielmehr die „nachwachsenden Megastädte“ (fünf bis zehn Millionen Einwohner), die „kleinen“ Millionen-Städte (eine bis fünf Millionen Einwohner) sowie die zahllosen Mittel- und Kleinstädte, die es in allen Kontinenten gibt. Auch sind die Megastädte nicht die am schnellsten wachsende Städtegruppe, wobei es aber insbesondere in Asien Ausnahmen gibt. Überdurchschnittlich schnell wachsen z.B. Dhaka in Bangladesh, Delhi und Mumbai (Bombay) in Indien, Karatschi in Pakistan, Jakarta in Indonesien und Manila auf den Philippinen. Das Gleiche gilt für Lagos in Nigeria und für andere afrikanische Großstädte südlich der Sahara, die derzeit am schnellsten wachsen, und dies unter den weltweit schlechtesten institutionellen und wirtschaftlichen Bedingungen. Das Wachstum der lateinamerikanischen Megastädte dagegen hat sich deutlich verlangsamt und in Tokio und New York wird es in wenigen Jahren ganz zum Stillstand kommen. In Europa gibt es sogar schon zahlreiche „schrumpfende Städte“, – ein historisch neues Phänomen, dass die Stadtplaner intensiv zu beschäftigen beginnt.

Global Cities

Der postindustrielle Strukturwandel, die Globalisierung von Kapital und Märkten bringen einen markanten neuen Stadttypus hervor: die Global Cities oder World Cities. Dies sind die Kontrollzentren und Drehscheiben der globalen Wirtschaft, die sich strategisch über alle Kontinente und Zeitzonen verteilen und die oft enge Beziehungen untereinander unterhalten als zu ihrem eigenen Hinterland. Die Global Cities sind nicht automatisch die Hauptstädte großer Länder und auch nicht die weltoffenen Großstädte, die es schon früher gab, sondern hoch speziali-

sierte Dienstleistungszentren für die weltweiten Finanz- und Warenströme. Diese Funktion ist auf historische Städte aufgesetzt wie in New York, London und Tokio oder weitgehend neu geschaffen wie in Hongkong, Singapur und Shanghai. In den World Cities konzentrieren sich die internationalen Banken und Börsen, die Zentralen weltweit operierender Firmen, die internationalen Organisationen sowie eine große Anzahl spezialisierter Dienstleistungen. Der Begriff World City wurde in den 1970er-Jahren von John Friedmann geprägt, in den 1990er-Jahren folgte Saskia Sassen mit dem Global City-Konzept. Dies hat zu Versuchen geführt, die internationale Bedeutung großer Städte objektiv zu messen und Ranglisten aufzustellen. So spricht man etwa von Alpha-, Beta- und Gamma-Städten, wobei London und New York an der Spitze stehen, es folgen Tokio, Paris, Chicago, Frankfurt, Hongkong und Los Angeles, wobei die Reihenfolge je nach den gewählten Kriterien wechselt. Deshalb gibt es auch Kritik am Konzept der Global Cities, weil es sich vor allem an westlichen Metropolen wie New York und London orientiert, was

die spezielle Charakteristik nicht-westlicher Metropolen, die sich in einem anderen historischen und kulturellen Kontext entwickelt haben, vernachlässigt. Auch Deutschland besitzt – trotz seiner enormen Wirtschaftskraft – keine dominierende World City, dafür aber ein dichtes Städtennetz mit mehreren dynamischen Zentren wie Frankfurt am Main, Hamburg, München und Stuttgart, die insgesamt ein größeres internationales Gewicht besitzen als einige Alpha- oder Beta-World Cities.

Das Verschwinden der nationalen Grenzen und wachsende Städtekonkurrenz macht die Global Cities (oder entsprechende Städte-Netze) zu mächtigen „Stadt-Staaten“, die in vielen Fällen eine größere ökonomische Macht besitzen als manche kleinen Länder. Für die Zukunft führt dies gelegentlich zu Szenarien, in denen eine begrenzte Zahl reicher „Städte-Inseln“ den globalen Markt kontrolliert, während viele andere Megastädte in Armut versinken, weil sie geographisch abseits liegen und den internationalen Investoren keine profitablen Märkte, keine gut ausgebildeten Arbeitskräfte und keine Infrastrukturausstattung bieten.

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

Dieses Bild kann aus
urheberrechtlichen Gründen
nicht angezeigt werden

Globalisierte Metropolen

Fast alle Megastädte kämpfen derzeit darum, in der internationalen Hierarchie der großen Städte aufzusteigen oder wenigstens nicht zurückzufallen. Dies setzt massive internationale Investitionen und neue postindustrielle Aktivitäten voraus, z. B. im Finanz- und Informationssektor und im Tourismus. Eben noch damit beschäftigt, den Industrialisierungsrückstand aufzuholen, müssen sich die Südmetropolen nun bemühen, den Anschluss an die postindustrielle Entwicklung nicht zu verlieren. Vollerorts entstehen deshalb neue und moderne Geschäftsviertel in der Hoffnung, damit in die elitäre Gruppe der World Cities aufzusteigen. Besonders spektakulär zeigt sich dies in der 13-Millionen-Metropole Shanghai, die sich gerade mit einem einmaligen Kraftakt in eine moderne Weltstadt verwandelt. Dabei geraten auch die historischen Stadtgebiete ins Visier einer ambitionierten Stadtplanung, was zu einem großflächigen Abriss alter Quartiere führt, die einer profitablen Hochhausbebauung Platz machen müssen.

Einen deutlichen Wachstumsschub erfährt derzeit auch Kairo, eine der am

dichtesten besiedelten Megastädte der Welt. Am Nil entstehen zahlreiche neue Bürotürme, gleichzeitig expandiert die Stadt in die Wüste, wo mit „New Cairo“ eine riesige privilegierte Stadtzone entsteht, mit zahlreichen gated communities (d. h. sozial und räumlich abgeschottete Stadtinseln, die für die Masse der Bevölkerung kaum mehr zugänglich sind), Privatuniversitäten, Einkaufszentren und Golfplätzen. Gleichzeitig wachsen aber auch die informellen Siedlungen und zerstören dabei die restlichen Agrarzonen im Nildelta. Man kann deshalb davon ausgehen, dass sich die Siedlungsfläche von Kairo in den nächsten zehn Jahren von ca. 600 auf über 1.000 Quadratkilometer fast verdoppeln wird.

Auch wenn sich in Sao Paulo oder Bombay die Banken und Firmenzentralen in ähnlicher Weise ballen wie die Global Players in New York, London oder Tokio, so sind die meisten Südmetropolen doch keine echten World Cities, sondern eher „globalisierte Metropolen“, die den wechselnden Kräften des Weltmarkts weit mehr ausgeliefert sind als die etablierten Weltstädte. Als Transmissionsriemen treiben sie die Globalisierung in Asien, Afrika und Lateinamerika voran, wobei der Kurs aber von den „echten“ Weltstädten bestimmt wird. Gleichzeitig wirkt sich die Globalisierung im Süden drastischer aus als im Norden, wo die urbane Transformation durch Planung und Wohlstand in gewisser Weise abgefedert wird. In den Südmetropolen dagegen weitet sich ungebremsst die Kluft zwischen Arm und Reich, zwischen einem elitären Global-City-Sektor und einer wachsenden street economy, die einen großen Teil der Stadtbevölkerung über Wasser halten muss.

Die Globalisierung erfasst auch Afrika, obwohl dieser Kontinent nur noch mit wenigen Prozent am Welthandel teilnimmt. Nur wenige große afrikanische Städte sind derzeit in der Lage, sich in der verschärften internationalen Städtekonzurrenz zu behaupten. Die große Herausforderung in Lagos, Abidjan, Nairobi und Addis Abeba besteht nicht nur darin, die Städte nach internationalen Maßstäben zu modernisieren, sondern auch eine aktive „pro-poor-policy“ zu betreiben, also eine Stadtpolitik, die dem rasch wachsenden Heer der einkommenslosen Stadtbevölkerung gewisse Überlebenschancen verschafft. Dabei muss auch einer extremen sozialen Polarisierung entgegen gewirkt werden, eine der Ursachen für Unruhen und Gewalt, wie man gelegentlich in den lateinamerikanischen Metropolen sehen kann.

Für die stagnierende Wirtschaft in einigen afrikanischen und lateinamerikanischen Ländern macht der Städtebericht der UN (2005) die rigiden neoliberalen Reformen der 1980er-Jahre verantwort-

MEGASTÄDTE ZWISCHEN ORDNUNG UND CHAOS

lich. Die drastische Reduktion der öffentlichen Ausgaben und die Privatisierung staatlicher Unternehmen hat viele formelle Arbeitsplätze vernichtet und einen boomenden „informellen Sektor“ hervor gebracht. Die ausufernde street economy in den Städten Asiens, Afrikas und Lateinamerikas wird seit Jahren kontrovers diskutiert, wobei es immer noch offen ist, wie weit der „informelle Sektor“ eine bloße Überlebensnische darstellt oder als ein vitaler Klein-Kapitalismus zu verstehen ist, der durchaus Wachstumschancen enthält, wenn er durch Mikro-Kredite und andere Maßnahmen gefördert wird. Für andere dagegen stellt der informelle Sektor nichts anderes als eine Verelendung der Bevölkerung dar, was mit minimalen Einkommen, Selbstausbeutung und untolerierbaren Arbeitsbedingungen verbunden ist. Jenseits dieser Diskussion ist es jedoch eine Tatsache, dass in vielen Städten die Mehrheit der Bevölkerung vom informellen Sektor lebt und überlebt, weil es keine geregelten und dauerhaften Arbeitsplätze gibt.

Städtische Armut und Slums

Der UN-Städte-Bericht 2006 stellt fest, dass rund ein Drittel der globalen Stadtbevölkerung – über eine Milliarde Menschen – in Slums und anderen prekären Stadtgebieten leben und es wird geschätzt, dass sich bis 2030 die Zahl der Slumbewohner auf zwei Milliarden erhöhen wird. Wie es scheint, verwandeln sich die Städte, die bislang als Motor des Fortschritts und der Modernisierung galten, zunehmend in riesige Armutsgebiete. Diese „Verstädterung der Armut“ kann natürlich dramatische Folgen haben, weil ein großer Teil der jungen Stadtbevölkerung im Elend lebt und kaum Perspektiven hat. Dabei gibt es aber regionale Unterschiede, so lebt in Afrika (südlich der Sahara) rund 80 Prozent der städtischen Bevölkerung in Slums und in Mexiko-Stadt oder Sao Paulo „nur“ 30 Prozent. In den chinesischen Großstädten gibt es offiziell keine Slums, weil sich die Armut in desolaten Hofhaus-Vierteln und überbelegten Wohnblöcken versteckt, wo auch das Millionenheer der Wanderarbeiter eine prekäre Unterkunft findet. Insgesamt zeigt die Entwicklung der Städte in Ostasien, Lateinamerika und Nordafrika, was die Ausbreitung von Slums betrifft, ein günstigeres Bild als Südasien und Afrika, wo die Slums am schnellsten wachsen.

Oft wird zwischen slums of despair und slums of hope unterschieden, also zwischen hoffnungslosen Elendsiedlungen,

denen jede Perspektive fehlt, und informellen Selbstbau-Quartieren, die sich unter günstigen Umständen verbessern und langsam in die „formelle Stadt“ hineinwachsen. In den meisten Fällen ist es aber unklar, zu welcher Kategorie ein Armutsgebiet gehört, weil es zwar schlechte Behausungen, fehlende Infrastruktur und sanitären Notstand gibt, andererseits aber enge Nachbarschaften und günstige Lagebedingungen, was den Zugang zu Jobs und städtischen Einrichtungen erleichtert.

In den lateinamerikanischen Megastädten haben die chaotischen „Spontansiedlungen“ früherer Jahre längst einem informellen Bodenmarkt Platz gemacht, der das Wohnungsproblem der Massen organisiert und profitorientiert angeht. Überall an der Peripherie parzellieren informelle Bodenhändler große Gebiete und verkaufen kleine Grundstücke an einkommensschwache Familien, die dort ihre prekären Selbstbauhäuser errichten. In der Regel fehlt zunächst jede Infrastruktur, deshalb ist das Selbsthilfe-Bauen auch immer Selbsthilfe-Städtebau, wobei mit unendlicher Mühe nicht nur das eigene Haus errichtet, sondern auch das „parzellierte Rohbauland“ erschlossen und bewohnbar gemacht werden muss.

Es ist offensichtlich, dass es ohne eine deutliche Reduzierung der städtischen Armut keine „nachhaltige Stadtentwicklung“ geben wird. Trotz zahlreicher internationaler Konferenzen und Deklarationen ist es bislang kaum einer Südmetropole gelungen, die einkommensschwache Bevölkerung ausreichend mit Wohnraum oder Bauland zu versorgen. So stellen die Slums und informellen Siedlungen auch ein „Ventil“ für den aufgestauten Wohnungsdruck dar, was einerseits den städtischen Wohnungsmarkt entlastet und andererseits die geltende Ordnung bedroht. Dementsprechend ambivalent ist die Reaktion der Stadtpolitiker und Planer, die oft in enger Beziehung mit der Bodenspekulation agieren. Was diese politische „Symbiose“ hervorbringen kann, zeigt sich eindrucksvoll in den riesigen Selbstbau-Städten wie Nezahualcóyotl in Mexiko-Stadt (1,4 Millionen Einwohner).

Stadtplanung und nachhaltige Stadtentwicklung

Sozial polarisierte Städte können oft nur mühsam zusammengehalten werden, was ein ständiges Klima der sozialen und politischen Spannung schafft. Die Stadtplanung in den Südmetropolen ist deshalb in einer schwierigen Lage, weil sie weder die exklusiven Ansprüche der Reichen noch die Grundbedürfnisse der Armen befriedigen kann. So bestimmen vor allem private Interessen und Investoren

das Bild. Einkaufszentren, Universitäten und Büroviertel verwandeln sich in gated districts, d.h. in sozial und räumlich abgeschottete Stadtinseln, die für die Masse der Bevölkerung kaum mehr zugänglich sind. Im Gegenzug werden auch die armen Stadtzonen, die informellen Quartiere und Spontansiedlungen zu unsicheren Ghettos, in die sich kein Fremder verirrt. In jeder Stadt ist ein Mindestmaß an Planung notwendig, um zumindest die Grundversorgung in den Bereichen Verkehr, Wasser und Energie zu sichern. Sieht man von den funktionalen „Zweckverbänden“ ab, die diese Bereiche mehr oder weniger koordinieren, so gibt es selbst in der „reichen Welt“ kaum Beispiele, wo eine Metropole eine „integrierte Gesamtplanung“ praktiziert. Sehr große Städte sind in der Regel zu komplex und zu dynamisch, um die Entwicklung ganzheitlich zu steuern.

Noch schwieriger stellt sich dies in den schnell wachsenden Südmetropolen dar. Schwache Institutionen, fehlende Investitionskraft und eine instabile Lokalpolitik behindern die Stadtplanung. Auch stellen die meisten Megastädte keine politisch-administrative Einheit dar, sondern sind in viele Teilbereiche zersplittert. So besteht z. B. Mexiko-Stadt aus dem Distrito Federal, der die dominierende Kernstadt bildet, und über 20 Randgemeinden (municipios conurbados), wo oft andere Planungs- und Bauregeln, Steuern und Umweltgesetze gelten. Das städtische Wachstum der Megastädte folgt deshalb weniger einem schlüssigen Master-Plan oder einer langfristigen und zielgerichteten Planungsstrategie, sondern einem unübersichtlichen politischen Kräftespiel, wobei private land developers und spekulative Interessen oft ausschlaggebend sind. Dies gilt auch für den informellen Bodenmarkt, der oft im großen Stil und gut organisiert agiert, um die einkommensschwachen Schichten mit Bauland zu versorgen.

Natürlich gibt es in den Südmetropolen auch erfolgreiche Projekte und eine innovative Planung, etwa in Porto Alegre in Brasilien, wo man eine partizipative Budgetplanung praktiziert, oder in Bogotá, wo mit dem Projekt „Transmilenio“ ein effizientes öffentliches Verkehrssystem entsteht. Auch auf lokaler und internationaler Ebene bemüht man sich, die Planungsschwäche der Megastädte zu überwinden, um der „zukunftsfähigen Stadtentwicklung“ eine Chance zu geben. Im Zentrum der Diskussion stehen aber oft weniger die technischen Fragen der Stadtentwicklung, sondern die Forderung nach „Good Governance“, also nach einer demokratischen, effizienten und korruptionsfreien Stadtpolitik, auch stehen ein verbessertes Stadtmanagement, Wirtschaftsförderung und Armutsbekämpfung sowie Umweltschutz hoch im Kurs.

Große UN-Programme wie das UN-Habitat-Programm City Development Strategy (CDS) und Urban Management Programm (UMP) bemühen sich in zahlreichen Städten, die lokale Regierungs- und Planungsfähigkeit zu stärken, ebenso gibt es zahlreiche internationale Städte- und Forschernetzwerke, die schon eine reiche Dokumentation von „Best Practices“ zusammengetragen haben, also erfolgreiche oder innovative Beispiele für die Lösung spezieller (Mega-)Stadtprobleme. Ob dies aber ausreichen wird, um die Handlungsschwäche der Stadtverwaltungen und die strukturelle Armut in vielen Megastädten zu überwinden, ist eine offene Frage.

Zweifelloso ist es eine der größten Herausforderungen des 21. Jahrhunderts, die rasche globale Verstädterung in nachhaltige oder zukunftsfähige Bahnen zu lenken. Nur eine sehr innovative Stadtpolitik und Stadtplanung wird in der Lage sein, die bestehende städtische Armut abzubauen und gleichzeitig einige Hundert Millionen neue Stadtbewohner zu integrieren, die in den kommenden zwei oder drei Dekaden zu erwarten sind. Die prekäre Lage fasst der UN-Städte-Report wie folgt zusammen: „global urbanization is a race against the time, which will require huge investments and other efforts. If this does not happen, all UN-millennium goals and sustainability policies will fail“.



UNSER AUTOR

Prof. Dr.-Ing. Eckart Ribbeck lehrt an der Fakultät für Architektur und Stadtplanung der Universität Stuttgart. Sein Fachgebiet ist Städtebau in Asien, Afrika und Lateinamerika. Mehrere Jahre Auslandstätigkeit, zahlreiche Forschungsprojekte und Studienreisen liegen u. a. seiner Publikation „Die Welt wird Stadt. Stadtbilder aus Asien, Afrika und Lateinamerika“ (Berlin 2005) zugrunde.

Reurbanisierung – eine Renaissance der (Innen-)Städte?

Jens S. Dangschat

Befinden sich unsere Städte wirklich in der Krise? Oder erleben wir gegenwärtig eine Renaissance der Städte, eine Wiederbelebung des Urbanen? Jens S. Dangschat analysiert den zu beobachtenden Trend der Reurbanisierung, der bereits in den 1980er-Jahren vorhergesagt, jedoch nicht empirisch belegt wurde. Ausgehend vom Prozess der Suburbanisierung, der unter Städten und Stadtregionen nicht nur „Modernisierungsverlierer“, sondern im Zuge wirtschaftlicher Umstrukturierungen auch „Modernisierungsgewinner“ entstehen ließ, werden diejenigen Ursachen untersucht, die gegenwärtig zu einer Revitalisierung der Innenstädte führen: Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt und das immense Anwachsen wissensbasierter Dienstleistungen, postmoderne Werthaltungen und Lebensstile gehen mit der Bereitschaft einher, wieder in die Innenstädte zu ziehen. Profitieren werden von diesem Prozess der Reurbanisierung wirtschaftlich attraktive Städte, die gleichzeitig offen sind für unterschiedliche Lebensstile, sich mit der lokalen bzw. regionalen Wirtschaft arrangieren und auf eine Stadtentwicklung setzen, die neue Muster städtischen Zusammenlebens ermöglicht und dazu flexibel mit den (potentiellen) kreativen Orten umgeht.

folgt der deutsche Diskurs einer internationalen Entwicklung, denn in den Metropolen Nordamerikas und in Teilen Westeuropas wurde der Trend zur „revitalisation“ der (Innen-)Städte bereits seit den 1980er-Jahren ausgemacht (vgl. Dangschat 1988).

Mit diesem Beitrag soll näher analysiert werden, ob es einen „neuen Trend“ gibt, der als Hoffnungsschimmer krisenhafter Städte gedeutet werden kann, welche Städte er betrifft und ob die Reurbanisierung mehr ist, als nur ein Stroheuer eines auf wenige Menschen begrenzten modischen Trends. Dazu wird im ersten Schritt auf eine alte Theorie zurückgegriffen, mit Hilfe derer schon in den 1980er-Jahren den Städten Westeuropas eine Reurbanisierung¹ vorhergesagt, jedoch empirisch nicht belegt wurde. Darum werden im darauf folgenden Abschnitt Argumente für einen (weiteren) Rückgang des Konzentrationsgrades in den Metropolen Westeuropas zusammengetragen. Dieser ist vor allem auf Suburbanisierungsprozesse zurückzuführen (vgl. Brake et al. 2001), welche insbesondere die Mittelstädte im Umland der großstädtischen Agglomerationen stärkten.

In den folgenden Kapiteln wird sich schließlich mit der Reurbanisierung auseinandergesetzt, die vor allem auf eine „Re-

naissance der Städte“ zurückzuführen ist. Dabei stehen die Ursachen einer Revitalisierung von Teilen innerstädtischer Quartiere im Vordergrund, die zum einen in den Veränderungen des Arbeitsmarktes und der Beschäftigung zu suchen sind und zum anderen in den Werthaltungen, Lebensweisen und Lebensstilen der Menschen. Weiter wird der Frage nachgegangen, warum nur einige Teilgebiete der innerstadtnahen Lagen eine Renaissance erfahren und andere nicht, und schließlich wird der erkennbare Trend vor dem Hintergrund ökonomischer Aufwertung, Festivalisierung und Verdrängung (Gentrification), dem Wieder-In-Wert-Setzen verfallener Quartiere und von Industriestandorten (brownfield development) in ihrer Stabilität und möglichen Breitenwirkung kritisch betrachtet.

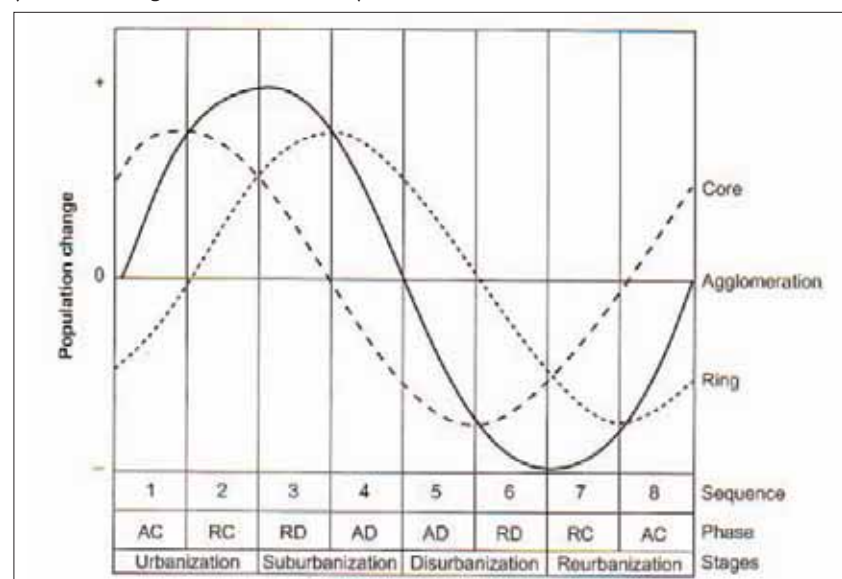
Stufenmodelle städtischer Entwicklung

Schon zu Beginn der 1980er-Jahre wurden formale Stadtentwicklungsmodelle entwickelt, mit Hilfe derer nach dem anfänglichen zentralisierenden Verstärkungsprozess die zentrifugalen Prozesse der Suburbanisierung und Gegenurbanisierung empirisch festgestellt und für die

Krise oder Renaissance der Städte?

Städte werden seit geraumer Zeit als „in der Krise“ stehend betrachtet: Bevölkerungsverluste an das Umland (Suburbanisierung) (vgl. Brake et al. 2001), Finanz- und Steuerungskrisen (vgl. Junkerheinrich/Pohlan 1997), der Verlust der Wirksamkeit der Stadt als „Integrationsmaschine“ (Heitmeyer et al. 1998), Städte als „soziale Brennpunkte“ (vgl. Voscherau 1994), Orte der Armut (vgl. Dangschat 1999; Häußermann 2003) und als „gefährliche Orte“ (vgl. Wehrheim 2002) – das Ende der „Europäischen Stadt“ wurde schließlich heraufbeschworen (vgl. Siebel 2003) resp. wurde das Verschwinden der Städte proklamiert (vgl. Krämer-Badoni/Petrowski 1997). Seit etwa fünf Jahren treten jedoch auch andere Schlagworte auf: Es ist wieder von der Renaissance der Städte die Rede (vgl. Geppert/Gornig 2003; Läßle 2003; Brühl et al. 2006), von einem Wachsen der Städte (vgl. FHH 2002), von einer Wiederbelebung des Urbanen. Damit

Abbildung 1: Phasen eines Stadtentwicklungsmodells (van den Berg u. a. 1982, S. 369)



AC = absolute Zentralisierung AD = absolute Dezentralisierung
RC = relative Zentralisierung RD = relative Dezentralisierung

damalige Zukunft eine Phase der Reurbanisierung europäischer Städte aufgrund von Umzügen prognostiziert wurden (vgl. van den Berg et al. 1982; Cheshire 1995) (s. Abb. 1). Dabei ging man von einem „Lebenszyklus“ der Städte aus, in dem auf Wachstumsphasen solche des Schrumpfens und des erneuten Wachstums folgen. In einigen Arbeiten wurde zudem davon ausgegangen, dass es unterschiedliche Phasen des Wachsens und Schrumpfens vor allem nach Gemeindegrößenklassen und nach der Lage in Agglomerationen gäbe. Denn während die großen Großstädte als Kerne von Agglomerationen schon frühzeitig an Einwohnern (und Arbeitsplätzen) verloren hatten, haben die Einwohnerzahlen in den suburbanen Zentren und in den Städten außerhalb der Agglomerationen an Einwohnerzahlen zugenommen (s. den Beitrag von Wendelin Strubelt in diesem Heft). Ein Grund für die neuen Schwerpunkte der Siedlungsentwicklung war die Flucht aus den alt-industrialisierten Regionen resp. die nachholende Modernisierung bisheriger strukturschwacher Regionen. Neben den allgemeinen Trends der Lebenszyklusphasen von Großstädten wurde also zusätzlich von funktionalen Verflechtungen innerhalb von Städtesystemen und daher von zeitlichen Verschiebungen der Phasen zwischen unterschiedlichen Stadttypen ausgegangen. Die zentrale These war dabei, dass die in den Großstädten beginnenden Umzugswellen sich auf die kleineren Städte mit Zeitverzögerungen und in geringerem Ausmaß übertragen (s. Abb. 2). Interessant an den ursprünglichen Modellen ist, dass eine Reurbanisierungsphase für Städte der „Ersten Welt“ vorhergesagt wurde, obwohl es damals noch keinen empirischen Hinweis darauf gab (vgl. Champion 2001, S. 154-156). Zusätz-

lich wird in den Studien kaum verdeutlicht, warum es zu einem zyklischen Prozess der erneuten Urbanisierung kommen werde, der dem deutlich sichtbaren Prozess der Suburbanisierung oder gar der Counterurbanisierung entgegengesetzt sein müsste. Es wurde lediglich angenommen, dass sich die Migrationsströme wieder verschieben werden. Warum und vor allem durch wen – dazu wurde nichts gesagt.

Daher sind es oftmals eher Wunschvorstellungen zur Zukunft der (europäischen) Stadt, die damals zum Ausdruck gebracht wurden: So sprechen Klaassen/Scimemi (1981, S. 16) davon, dass es „nicht unwahrscheinlich“ sei, dass große Städte aufgrund ihres ökonomischen und kulturellen Potentials wieder ein Teil dessen zurückgewinnen könnten, was seit den 1960er-Jahren verloren gegangen ist. Lewis Mumford (1979) hofft auf „spezifische institutionelle Magneten“, die ihre Wirkungskraft wieder entfalten könnten. In der Bezeichnung der stadtreionalen Lebenszyklusphase „Reurbanisation“ steckte also auch die Hoffnung auf einen zweiten Zyklus der Agglomerationsentwicklung, der vor allem von den Stadtverwaltungen zu initiieren sei. Allerdings zeigte sich in den USA bereits Ende der 1980er-Jahre, dass der Bevölkerungsverlust der Kernstädte nicht nur aufgehalten, sondern in ein moderates Wachstum umgewandelt werden konnte, wobei insbesondere die innenstadtnahen Standorte von erneuten Zuzügen profitierten – allerdings bei weiterem Wachstum der suburbanen Zone (was eigentlich der Phase 8 in Abb. 1 entspricht – vgl. Champion 2001, S. 155-156).

Warum es seit den 1980er- resp. 1990er-Jahren in manchen nordamerikanischen und europäischen Städten zu einem Revival der Kern- und insbesondere der In-

nenstädte gekommen ist, wird auf unterschiedliche Weise plausibel gemacht. Dabei sind zwei „Lager“ zu unterscheiden: Die einen führen das neue Wachstum auf strukturelle Gründe zurück, die sich auf die umfangreichen wirtschaftlichen und sozialen Veränderungen beziehen, die den Metropolen und hier insbesondere den innenstadtnahen Wohnstandorten neue Lagevorteile zusprechen. Eine andere Gruppe von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern argumentiert mit der Individualität der Städte, um vor allem die Entwicklungsunterschiede zwischen den Städten eines Typus zu erklären. Hier verweist man auf das Geschick der „urban stakeholder“, die längerfristige lokale Kultur sowie die spezifische Position einer Stadt (vgl. Berking/Löw 2005).

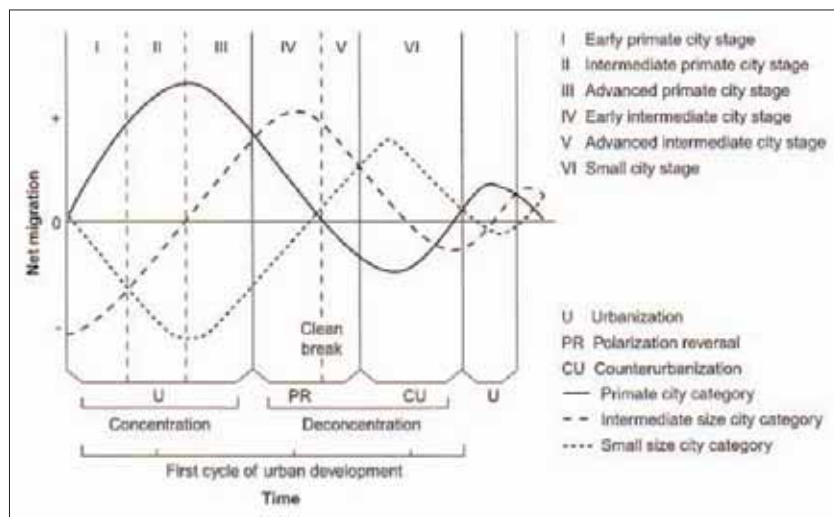
Ich halte diese gegensätzlichen Positionierungen nicht für weiterführend, weil die Ansätze sich gegenseitig ergänzen sollten. An dieser Stelle kann jedoch der „Individualität“ resp. dem „Eigensinn“ einzelner Städte nicht nachgegangen werden – dazu benötigt man entsprechende Fallstudien. Ich werde mich daher in der Folge auf einzelne Trends gesellschaftlicher Entwicklung konzentrieren, mit denen die gegenwärtigen Tendenzen und deren künftige Stabilität plausibel gemacht werden sollen.

Thesen zum Fortgang der Sub- und Desurbanisierung

Industrialisierung und die Zunahme von Urbanität werden als Kernprozesse der Moderne verstanden. Sie standen in mehr als 100 Jahren Industriegeschichte in einem engen Zusammenhang, was zu einem enormen Wachstum der Großstädte geführt hatte und deren wirtschaftliche, kulturelle und innovative Bedeutung festigte. Mit der Ausweitung des privaten und des öffentlichen Wohlstandes erwuchs jedoch seit den 1960er-Jahren in Westeuropa durch eine zunehmende Mobilität, verstärkten Eigenheimbau, den Ausbau von Verkehrs-, Kommunikations- und Versorgungsinfrastrukturen zunehmend zentrifugale und dezentralisierende Tendenzen (vgl. Läßle 2003, S. 65–66). Diese begannen das auf die Kernstädte gerichtete monozentrale Muster zu einem polyzentrischen Muster von Agglomerationen zu verschieben, wobei anfangs noch versucht wurde, die Siedlungstätigkeit in Entwicklungsachsen entlang leistungstarker Verkehrsverbindungen zu organisieren.

Neben der Bevölkerungssuburbanisierung und der Verlagerung eines Teils des Einzelhandels und der haushaltsbezogenen Dienste führten insbesondere Veränderungen in der Logistik zu neuen Standortpräferenzen, welche eine Verlagerung

Abbildung 2: Konzept der differenzierten Urbanisierung (Geyer / Kontuly 1993, S. 165)



von der (zentralisierenden) Schiene auf die (Netzwerkartige) Straße nach sich zog. Weitere Abwanderungen der Wohnbevölkerung und von Arbeitsplätzen waren die Folge, was zugleich zu erheblichen Steuer- und Kaufkraftverlusten der Kernstädte geführt hatte. In den „Speckgürteln“ begannen sich insbesondere diejenigen Umlandgemeinden zu „emanzipieren“, die über einen historisch gewachsenen Kern verfügen und somit kleinstädtisches Flair in unmittelbarer Erreichbarkeit von Einrichtungen großstädtischer Standorte anbieten konnten. Zusätzlich entwickelte sich das so genannte „Zwischenstadt-Phänomen“, d. h. ein scheinbar unstrukturiertes Auffüllen der Rest- und Zwischenräumen im Umland mit Nutzungen, die bislang als „städtisch“ galten (vgl. Sieverts 2003).

Die Kernstädte scheinen dabei als ökonomische Verlierer und zudem als Orte sozialer Ausgrenzung und Problematik (vgl. Siebel 2003), was zu weiteren Abwanderungen aller Funktionen und Personen führt, die sich die Nähe hierzu nicht leisten wollen oder können. Der „Zerfall“, sogar „das Ende“ wurde düster an die Wand gemalt, man sprach vom „Verschwinden“ oder schlicht vom „Tod“ der Städte. Dabei wurde auf zwei Ebenen argumentiert: Zum einen auf der fiskalisch-ökonomischen sowie der sozialen und sozial-räumlichen Ebene, wobei das Ende der Regier- und Steuerbarkeit des Gemeinwesens befürchtet wurde, während sich die Mittel- und die Oberschichten in die Vor- und Kleinstadtidylle oder gar in „gated communities“ und „edge cities“ zurückzogen.

Eine zweite Art von Verschwinden wurde der Stadt dadurch vorausgesagt, weil die (wirtschaftlich wesentlichen Teile der) Erde sich ohnehin urbanisiere und damit die Abgrenzung zum „(Um-)Land“ entfalle. Der Grund hierfür seien die Tendenzen der Globalisierung und der Digitalisierung, welche die Bindung von Wirtschaftsfunktionen oder Personen an Orte tendenziell aufhebe („Entgrenzung“) und u. a. den auf Zentralitätsvorteile aufbauenden Stellenwert von Kernstädten dadurch eliminiere (vgl. Läßle 2003, S. 67–69).

Dadurch – so die Thesen – werden wirtschaftliche und in deren Folge auch die sozialen Prozesse ort- und zeitlos. Sie verlieren an Bindungskraft und die sozialen Werte vereinheitlichen sich zu einem globalen urbanen Lebensstil. So zutreffend die in diesem Zusammenhang oft geäußerte Kritik an einem zunehmend neoliberalen Regulationsstil ist, der insbesondere die Erwerbsarbeit für bestimmte soziale Gruppen, Branchen und Regionen zunehmend prekär werden lässt, sie lassen dennoch Städte auch in ihrer Bedeutung nicht „verschwinden“ und machen auch Zentralitätsfaktoren nicht obsolet.

Die Thesen der „Globalisierungs-Euphoriker“ resp. die Kritik der „Globalisierungs-Skeptiker“ gehen von zwei Fehleinschätzungen aus: Erstens sprechen sie über ein Potential von Standort-Ungebundenheit von Wirtschaftsfunktionen, das jedoch nicht notwendigerweise eingelöst wird. Zum einen ist nur ein Bruchteil der wirtschaftlichen Funktionen unmittelbar in globale Zusammenhänge eingebunden (mittelbar verbunden ist die Anzahl zwar deutlich höher, aber immer noch überwiegt der Teil der urbanen Ökonomie, der an den Ort gebunden ist (vgl. Läßle 2000)). Gerade die neuen und kreativen Dienstleistungen sind – wie unten argumentiert werden wird – in sehr starkem Maße an innenstadtnahe Standorte gebunden.

Zweitens: Auch wenn die Organisation von Wirtschaftsprozessen zunehmend virtualisiert wird, bleiben die betreibenden Menschen in ihrer Leiblichkeit, aber auch ihren sozialen Verankerungen erdgebunden. Allerdings wird ihnen zunehmend eine doppelte Flexibilität zugemutet – eine räumliche durch hohe berufsbedingte Mobilitätsanforderungen und eine zeitliche durch eine Veränderung der Arbeitsorganisation. Ob allerdings Anthony Giddens (1990) mit seiner „disembedding“-These Recht hat, dass die Menschen aus ihren lokalen Kontexten der unmittelbaren Interaktion herausgelöst werden und vor der Herausforderung stehen, sich im neuen, konturlosen Raum-Zeit-Gefüge orientieren und verorten zu müssen, bleibt die Frage. Er beschreibt sicherlich eine neue und relevante Tendenz – für welche Bevölkerungsgruppen dieses jedoch und für welche Bereiche eines Erwerbs- und Nichterwerbslebens das allerdings zutrifft, wird von ihm nicht thematisiert. Im Gegensatz zu den Thesen Giddens soll in den folgenden Abschnitten für eine Wiedereinbettung im städtischen Kontext argumentiert werden, worauf die Thesen einer Reurbanisierung aufbauen.

Thesen zur Renaissance der Kern- und Innenstädte (Reurbanisierung)

Die strukturellen Bedingungen vor allem der wirtschaftlichen Umstrukturierung zu modernen wissensbasierten Dienstleistungen trennen die „Modernisierungsgewinner“ unter den Städten/ Stadtreionen von den „Modernisierungsverlierern“ mit (ehemals) starker alt-industrieller Basis und den strukturschwachen, peripheren Regionen. Innerhalb vergleichbarer Ausgangssituationen ist vor allem die Rolle der „urban stakeholder“ relevant, die trotz schlechter Ausgangslage eine neue Attraktivität ihrer (Innen-)Städte erzeugen resp. trotz günstiger Ausgangsposition den Entwicklungstrend „verschlafen“.

Die größten Wachstumsimpulse scheinen demnach diejenigen Städte aufzuweisen, in denen die neuen unternehmensbezogenen und wissensbasierten Dienstleistungen sowie Kulturproduktionen (Finanz- und Versicherungswesen, Immobilienwirtschaft, Wissensproduktion, Medien) stark sind, die Orte der neuen Headquarters auf überregionalem Maßstab sind, in denen high-tech- und wissensbasierte Forschung und Fertigung ausgeweitet werden, aber auch Orte mit hoher Lebens- und Wohnqualität, mit Hoch- und Kreativkultur sowie Orte von hohem touristischen Interesse.

Deshalb werden in der Folge zuerst die wirtschaftlichen Umstrukturierungen erläutert, die sich in veränderten Wertvorstellungen (insbesondere zum Image der „Stadt“ resp. genauer zu den innenstadtnahen Wohnquartieren), in ausdifferenzierten Lebensstilen und in Verhaltensweisen (Wohnen, Arbeiten und Ausgehen in den Innenstädten) zumindest in Teilen der Gesellschaft niederschlagen.

Ursachenkomplex Erwerbsarbeit

In der Wirtschaft gibt es zwei bedeutsame Trends, die einander überlagern: Erstens eine Verlagerung der Produktion von materiellen Gütern zur Erstellung von Dienstleistungen und innerhalb der Dienstleistungen die Verlagerung hin zu wissensbasierten Formen. Diese Modernisierung der lokalen Ökonomie wird durch den zweiten Trend, die internationale Arbeitsteilung, beeinflusst, weil sie u. a. in Westeuropa die De-Industrialisierung forcierte und damit den Übergang zu bestimmten Dienstleistungsfunktionen beschleunigte. Die „neuen Dienstleistungen“ entstehen vor allem in beratenden, informierenden und helfenden Funktionen, sind meist unternehmensbezogen und setzen oft sehr hohe Qualifikationsniveaus voraus.²

In diesen neuen Dienstleistungsformen dominieren neue Formen der Arbeit – projektbezogen, Teamarbeit von spezialisierten Fachleuten, Wechsel von sehr arbeitsintensiven und weniger intensiven Phasen. Die Erwerbstätigen sind meist auf sich gestellt, verkaufen sich und ihr Wissen allein oder in Teams für neue Netzwerke. Das wiederum setzt nicht nur ein hohes Maß an Flexibilität in Raum und Zeit, sondern auch die Fähigkeit voraus, in unterschiedlichen sozialen Situationen rasch und zuverlässig zu „funktionieren“ (soziales Kapital, „soft skills“).

Aus der Sicht der Unternehmen in den neuen wissensbasierten Dienstleistungen geht es vor allem darum, aus den rasch

wachsenden Informationen relevante Wissensvorräte zu destillieren und problem- und lösungsbezogen anzuwenden. Damit wird das Wissen zunehmend zu einer kontext- und an einzelne Personen bzw. kleinere Institutionen (dichte und verlässliche Netzwerke) gebundenen Ressource („tacit knowledge“ resp. „sticky knowledge“). Auch wenn mittlerweile enorme Informationsvorräte über Medien transportiert und gelagert werden und damit abrufbereit sind, gewinnen die unmittelbaren „face-to-face“-Kontakte gerade für die „creative industries“ an Bedeutung, aus denen dann die Wissensvorräte in kreativen Prozessen entstehen.

Ursachenkomplex Wertewandel

Einzelne Menschen sind damit Träger dieser Wissensformen, die erst in Kommunikations- und Vermittlungsprozessen „gehoben“ und damit zum kollektiven Gut werden. Solche Netzwerke erfordern daher – bei aller Flexibilität – einen gemeinsamen kognitiven, kulturellen und sozialen Kontext (vgl. Läßle 2003, S. 70), der sich vor allem nach Kategorien wie sozialen Milieus und Lebensstilgruppen bestimmen lässt (vgl. Dangschat 2007).

Hasso Brühl et al. (2006) gehen davon aus, dass „die innerstädtischen Wohnquartiere“ keine spezifischen sozialen Milieus aufweisen, die einzelnen Quartiere sich jedoch nach sozialen Milieus deutlich unterscheiden können – für sie sind immer noch das Einkommen, der Bildungsstand und der Haushaltstyp die entscheidenden Merkmale, welche die Bewohner der relativ gut etablierten innerstädtischen Quartiere kennzeichnen. Für die „neuen Nachfragebereiche“ innerhalb der innenstadtnahen Wohnquartiere, d.h. diejenigen, die im Umbruch sind, dürften zwei Modernisierungstypen dominieren: zum einen die Konsum-Hedonisten und die Postmateriellen (das dürfte vor allem für die Altersgruppe der 40-59-Jährigen zutreffen – diese haben oftmals die positivste Einstellung zu den Gentrification-Prozessen; vgl. Alisch/Dangschat 1996) und vor allem diejenigen, die in so genannten Patchwork-Existenzen leben (müssen) (hier dominiert die Altersgruppe der 20- bis 35-Jährigen, überwiegend Kinderlosen). In diesen beiden Großgruppen sind es vor allem die „modernen Performer“, die „Experimentallisten“ und die „Postmateriellen“, von denen eine zunehmende Nachfrage nach innenstadtnahen Wohnstandorten ausgeht, weil diese in stärkerem Maße zu den „neuen Dienstleistenden“ gehören und hier die Suche nach Selbstverwirklichung und eine Erlebnisorientierung einander ergänzen.

Die allgemeine Steigerung der Bildungsniveaus vor allem unter Frauen ist zum einen für den Übergang zur bildungsba-

sierten Dienstleistungsgesellschaft notwendig, hat zum anderen zu einer weiteren Steigerung der Karriereorientierung geführt. Eine Ausdehnung der Ausbildungszeiten sowie eine verstärkte Karriereorientierung verschieben Geburten und Familiengründungen „nach hinten“ – Kinderlosigkeit und Ein-Kind-Familien sind die Folge, denn Kinder und oftmals auch fixe Partnerschaften schränken die notwendige Flexibilität ein.

Ein zweites Merkmal der Auswirkungen der veränderten Arbeitswelt ist das Verschwimmen der traditionellen Abgrenzungen von Erwerbsarbeits- und Freizeit bei gleichzeitiger Professionalisierung eines Teils der häuslichen Reproduktionsarbeit. Weil die Muse nicht immer in der Kernarbeitszeit küss, weil Projekte gegen Ende immer unter Zeitdruck stehen, weil die Arbeitszeit für viele deutlich länger wird, weil Kollegen-, Bekannten- und Freundeskreise sich stark überlagern, werden die traditionellen täglichen, wöchentlichen und jährlichen Arbeitszeitmuster für immer mehr Menschen immer häufiger obsolet. Ein weiterer Faktor ist, dass sich die Aktivitätsmuster von Männern und Frauen in diesen sozialen Gruppen stärker einander annähern, was zu einer verstärkten Auflösung der traditionellen Geschlechter-Rollen in diesen Gruppen führt.

Ein zeitlich hohes Engagement für den Beruf, eine weitere Beschäftigung mit berufsaffinen Komplexen auch in der „Freizeit“, die Angleichung von Rollenmustern und die Abkehr von der klassischen Kleinfamilie – das alles führt zu neuen Standortpräferenzen für diese „neuen Haushalte“, die eindeutig auf die Vorteile innerstädtischer Standorte und deren Lage-, Ausstattungs- und Erreichbarkeitsvorteile ausgerichtet sind. Damit überlagern sich seit ca. 30 Jahren zwei Trends: a) zum einen die fortwährende, gleichwohl abgemilderte Suburbanisierung (durch traditionelle Haushalte und durch fordistische, tayloristische Betriebe, die nicht auf eine Einbettung in spezifische urbane Kontexte angewiesen sind und für die der Autobahnanschluss wichtiger ist) und b) der Zuzug in innerstädtische Standorte resp. das Beharren auf ihnen durch die Unternehmen der „neuen Dienstleistungssektoren“ (Beratungsfirmen und Firmen der

Innerstädtische Fabrik- und Lagergebäude werden im Zuge der Reurbanisierung aufwändig modernisiert und für „loft living“ hergerichtet. Eine venezianische Gondel und ein Ausflugsboot fahren auf dem Fluss Weiße Elster in Leipzig an einem alten Fabrikgebäude vorbei. Der Fabrikkomplex ist architektonisch modernisiert und zu komfortablen Wohnhäusern teilweise mit Balkonen, Terrassen und Lofts umgebaut worden.

picture alliance/dpa

„creative industries“) und der Menschen, die in ihnen arbeiten und auch bei späterer Familiengründung nicht fortziehen (vgl. Dangschat 2006).

Place matters – die identifikative Spiegelung im Kiez

Die neuen Unternehmen sind also aufgrund ihrer Vernetzungsnotwendigkeit in starkem Maße auf die Bedingungen des Mikro-Standortes angewiesen, wie es nur innenstadtnahe Standorte erbringen können. Es bedarf einer „gedehnten“ und flexiblen Zeitstruktur des Betriebes selbst, dazu sind Mitarbeiterinnen, Mitarbeiter und kooperierende Unternehmen nötig, die bereit sind, auch außerhalb der Kernarbeitszeit zu arbeiten und es erfordert schließlich versorgende Infrastrukturen, die „rund um die Uhr“ geöffnet sind („24-Stunden-Stadt“)³.

Die Ausweitung der Bildungszeiten, der veränderte urbane Arbeitsmarkt, aber auch die Zunahme der städtischen Gruppen, die mit niedrigen Einkommen ausgestattet sind, sowie die „stayer“ erhöhen die allgemeine Nachfrage nach innerstädtischem Wohnraum. Damit überlagern sich die traditionelle Nachfrage durch die so genannte „A-Gruppen“ mit denen der neuen B-Gruppen (Bobos, Bes-

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

sergestellte, „Bonzen“⁵⁾. Im Angebot stehen auf der einen Seite Restkategorien des kostengünstigen Wohnungsmarktes, das durch Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen schrittweise verkleinert wird, auf der anderen Seite haben die Mikro-Standortverbesserungen, die Wohnungssanierungen, die Dachgeschoss-Ausbauten, die Hofentkernungen und -begrünungen sowie die Privatisierung des attraktiven gründerzeitlichen Bestandes zu einer deutlichen Anhebung der Wohnqualität der innerstädtischen Quartiere geführt. Zudem wurde das innerstädtische „brownfield“ entdeckt: alte Fabrik- und Lagergebäude werden aufwändig modernisiert und für „loft living“ und „loft working“ hergerichtet. Damit richtet sich die Nachfrage der „neuen Dienstleistenden“ nicht nur auf die traditionell bürgerlichen Gründerzeitviertel, die dadurch ein „incumbent upgrading“⁶⁾ erfahren, sondern es drängt die etablierte und obere Mittelschicht auch in die traditionellen Arbeitergebiete, die längst zu attraktiven Ausgeh-Orten der regionalen „Erlebnis-Gesellschaft“ geworden sind. Sie setzten dort die so genannten Gentrificationprozesse in Gang, die ökonomische Aufwertung der Standorte durch eine der Lagerrendite angemessene Neu-Nutzung (Revitalisierung) und zugleich eine kulturelle Umwertung

entsprechend ihrer Karriere- und Arbeitsauffassungen sowie der neuen Konsummuster. Diese Aufwertungen – von den Vertreterinnen und Vertretern des lokalen politisch-administrativen Systems in der Regel stark unterstützt – führen zu einem zu Verdrängungsprozessen durch die Umwandlung in Eigentumswohnungen, Wertsteigerungen des Wohnungsbestandes und entsprechende Marktmieten und zum anderen zu Konflikten um die „Kultur des Ortes“, der bislang von älteren, langjährigen Bewohnerinnen, Bewohnern und von Zugewanderten über zwei bis drei Generationen geprägt wurde. Ebenso konfliktträchtig ist häufig das Nebeneinander von Vierteln im Auf- und Umwertungsprozess und den Quartieren, in denen eine sehr heterogene Mischung von Haushalten lebt, die durch niedrige Einkommen gekennzeichnet sind.⁷⁾ Gerade an den Grenzen gibt es einen erhöhten Kontroll- und Sicherheitsbedarf. Aus den Spannungen zwischen Alteingesessenen, Pionieren und Gentrifiern können sich jedoch ebenso neue Formen zivilgesellschaftlicher und unternehmerischer Qualität bilden (vgl. Läßle/Walter 2007). Ob dieses so ist, ist jedoch weder eine Frage von Wohnbau- und Infrastrukturen, noch von Sozialstrukturen. Reimund Anhut und Wilhelm Heitmeyer (2000) haben deutlich gemacht, dass beispielsweise der Auslän-

REURBANISIERUNG – EINE RENAISSANCE DER (INNEN-)STÄDTE?

deranteil eines Viertels nichts über das Integrationspotential der dort lebenden Gruppen aussagt; es kommt vielmehr darauf an, wie die intermediären Faktoren – gruppenübergreifende Akzeptanz und Kontakte, die lokale soziale und politische Kultur, die Möglichkeit zur Partizipation an der Lösung lokaler Probleme etc. – wirksam sind (vgl. Dangschat 2004).

Gerade diese „intermediären Faktoren“ sind es, die sowohl für die neuen Unternehmen der „creative industries“ wie auch der neuen Nachfragenden am innenstadtnahen Wohnungsmarkt von zentraler Bedeutung sind. Neben physischer Nähe und Erreichbarkeit sind vor allem die „social relations“ relevant. Oliver Frey (2007, S. 26) betont in diesem Zusammenhang neben der Notwendigkeit zur Vernetzung den Ortsbezug der „kreativen Wissensvorräte“. Neben der

■ *Ich-Ressource* – was einzelne Personen selbst wissen, wie sie ihr soziales, kulturelles und ökonomische Kapital einsetzen (Lebensweise), wie sie sozialräumliche Phänomene deuten und wie ihre Aktionsräume beschaffen sind – sowie

■ der *Wir-Ressource* – das Wissen, das in relativ festen Netzwerken vorliegt und erarbeitet wird, die mobilisierbaren Formen und Mengen des sozialen, kulturellen und ökonomischen Kapitals sowie die kollektiven, kommunizierten Deutungsmuster sozialräumlicher Phänomene – geht er

■ zusätzlich von einer *Orts-Ressource* aus – dem Wissen, das an im Sinne einer *longue durée* an bestimmten Orten vorliegt, was sich in spezifischen kulturellen, an den Ort gebundenen Codes äußert und in subtilen Formen sozialer Kontrolle perpetuiert wird, aber auch die Ausstattung mit Wohnbaustrukturen, die infrastrukturelle Ausstattung und die Erreichbarkeit.

Wenn vor Ort die Vernetzung der *Wir-Ressourcen* unterschiedlicher Milieus und Netzwerke („strong ties“) über die oftmals trennenden Grenzen unterschiedlicher Milieus und Lebensstile („weak ties“) hinweg in Verbindung gebracht werden können, dann entsteht nicht nur ein unternehmerischer Vorteil und eine „kreative Kultur“, es können sich auch neue „Erfindungen des Sozialen“ ergeben, die – entsprechend des flexiblen Postfordismus – in der Lage sind, in Teilen die Risiken eines Teils der prekarierten urbanen Gesellschaft aufzufangen und klein zu arbeiten (vgl. Läßle/Walter 2007). In diesen Vierteln ist der Grad der Identifikation der Bewohnerinnen und Bewohner mit „ihrem Kiez“ sehr hoch.

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

Gentrification – Revitalisierung – Strohfeuer? – Ein optimistischer Ausblick

Tony Champion (2001, S. 158-159) sieht die europäischen Großstädte zwar in einer transitorischen Phase, aber ohne eine eindeutige Entwicklung. Ob sie einer Reurbanisierung entgegensehen hänge vielmehr von jeweils unterschiedlich ausfallenden, zudem untereinander verbundenen Prozessen ab, die schon gar nicht in eine einheitliche Richtung weisen. Ein wenig mehr Ordnung in das „Chaos“ bringen Christine Hannemann und Dieter Läßle (2004, S. VIII), die zwar auch davon ausgehen, dass die „Tendenz einer städtischen Renaissance (...) an vielfältige Voraussetzungen gebunden sei und sich zudem nur äußerst selektiv durchsetzen“ werde, sehen aber für die Städte, die sich erfolgreich im Wettbewerb um hoch qualifizierte Arbeitskräfte durchsetzen, sehr gute Entwicklungsmöglichkeiten, die durch die demographische Entwicklung zusätzlich verstärkt werden.

Es ist also davon auszugehen, dass aufgrund der Veränderungen städtischer Arbeitsmärkte, den damit verbundenen veränderten Wertvorstellungen der Arbeitnehmerinnen, Arbeitnehmer und Selbstständigen, aber auch aufgrund einer wohl zunehmenden Bereitschaft, wieder in die Kernstädte zurückzuziehen⁸, die dominanten Dienstleistungszentren des deutschen Städtesystems auf eine Reurbanisierung bauen können. Innerhalb dieser Kernstädte profitieren insbesondere diejenigen innenstadtnahen Wohnquartiere von weiteren Zuzügen, in denen eine vielfältige urbane Kultur aus Menschen besteht, die offen für unterschiedliche Lebensentwürfe sind, sich den Rücken für jegliche Form der Flexibilität freihalten, und wo es gelingt, über die Grenzen der jeweiligen eigenen sozialen Schicht, ethnischen Zugehörigkeit oder auch dem sozialen Milieu vertrauensvolle Kontakte zu knüpfen und zu entwickeln.

Für die Städte bedeutet das, nicht einseitig auf multi-nationale Konzerne und deren Headquarters zu setzen, sondern die bestehenden lokal und regional orientierten Betriebe zu fördern, die in einer lokal eingebetteten Ökonomie agieren (vgl. Läßle/Hannemann 2004, S. XII), bei der Stadtteilentwicklung aktiv Partizipation und Integration zu unterstützen und so einen entscheidenden Beitrag dazu zu leisten, dass eine multi-kulturelle (ethnisch, Lebensstil, Gender) Quartiersbevölkerung entsteht, die über ein friedliches Nebeneinander hinaus Intergruppen-Kontakte entwickelt.

Ebenso wichtig wie die lokale Arbeitsmarktpolitik ist die der Stadtentwicklung und -erneuerung, denn ebenso wichtig wie die schicken Headquarters scheinen manchen Stadtpolitikerinnen und Stadt-

politiker die „Amüsiermeilen der Erlebnisgesellschaft“, die gentrifizierten Gebiete, die neuen Quartiere, die auf den „brownfields“ der ehemaligen Bahn- oder Industriegelände sowie in den Hafenbezirken entstehen. In diesen Quartieren leben jedoch häufig Menschen, die sich für die Gemeinschaft des Hauses und der Straße wenig interessieren, die wenig in die lokale Ökonomie eingebunden sind und die ihre Netzwerke weit im Stadtgebiet resp. in andere Städte ausgedehnt haben. Aus diesen Rückzugsmentalitäten entstehen eher Abgrenzungs- und Abschottungstendenzen; es sind in der Regel zwar multifunktionale, aber sozial eher homogene „Burgen“ eines Teils der modernen Dienstleistenden. Auch sie sind Bestandteil und eine wichtige Quelle städtischer Reurbanisierung – aber fragwürdig im Sinne der Offenheit und Vielfalt der „europäischen Stadt“.

Es bleibt also die nach wie vor offene Frage des Ausmaßes und der Art der Aufwertung der innenstadtnahen Wohnquartiere. Eine Reurbanisierung setzt eine Steigerung der Attraktivität voraus – diese kann in Architektur, Design, Selbstinszenierung und gehobenem Konsum verwirklicht werden, oder aber in neuen urbanen Mustern des Zusammenlebens und -wirkens unterschiedlicher Kulturen zu neuen Formen zivilgesellschaftlicher Organisation. Beides wird in den wieder wachsenden Kernstädten nebeneinander bestehen – es wird eine Frage der lokalen Kultur sein, wie gut die Menschen beider Gebiete miteinander auskommen. Je besser es funktioniert, umso eher werden Unternehmen der „neuen Dienstleistungen“ in diesen Städten ihre Orte finden.



Prof. Dr. Jens S. Dangschat ist Stadt- und Regionalsoziologe und Professor für Siedlungssoziologie und Demographie an der Technischen Universität Wien, Department für Raumentwicklung, Infrastruktur- und Umweltplanung, Fachbereich Soziologie. Seine Forschungsschwerpunkte sind: Soziale Ungleichheit, Segregation, Integration, Raumtheorie, Planungstheorie, Methoden der empirischen Sozialforschung

LITERATUR

- Alisch, Monika/Dangschat, Jens S. (1996): Die Akteure der Gentrifizierung und ihre „Karrieren“. In: Friedrichs, Jürgen/Keeskes, Robert (Hrsg.) (1996): Gentrification. Theorie und Forschungsergebnisse. Opladen, S. 95-129.
- Anhut, Reimund/Heitmeyer, Wilhelm (2000): Desintegration, Konflikt und Ethnisierung. Eine Problemanalyse und theoretische Rahmenkonzeption. In: Heitmeyer, Wilhelm/Anhut, Reimund (Hrsg.) (2000): Bedrohte Stadtgesellschaft. Soziale Desintegrationsprozesse und ethnisch-kulturelle Konfliktkonstellationen. Weinheim und München, S. 17-75.
- Berking, Helmut/Löw, Martina (2005): Wenn New York nicht Wanne-Eickel ist... Über Städte als Wissensobjekt der Soziologie. In: Löw, Martina/Berking, Helmut (Hrsg.) (2005): Die Wirklichkeit der Städte. Soziale Welt – Sonderband 22. Baden-Baden, S. 9-24.
- Brake, Klaus/Dangschat, Jens S./Herfert, Günther (Hrsg.) (2001): Suburbanisierung in Deutschland. Aktuelle Tendenzen. Opladen.
- Brühl, Hasso/Echter, Claus-Peter/Frölich von Bodelschwingh, Franziska/Jekel, Gregor (2006): Wohnen in der Innenstadt – eine Renaissance? Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Band 41. Berlin, 2. überarbeitete Auflage.
- Champion, Tony (2001): Urbanization, Suburbanization, Counterurbanization and Reurbanization. In: Paddison, Ronan (ed.) (2001): Handbook of Urban Studies. London et al., S. 143-161.
- Cheshire, Paul (1995): A New Phase of Urban Development in Western Europe? The Evidence for the 1980s. In: Urban Studies 32 (7), S. 1045-1063.
- Dangschat, Jens S. (1988): Gentrification: Der Wandel innenstadtnaher Nachbarschaften. In: Friedrichs, Jürgen (Hrsg.): Soziologische Stadtforschung. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 29. S. 272-292.
- Dangschat, Jens S. (Hrsg.) (1999): Modernisierte Stadt – gesplante Gesellschaft. Opladen.
- Dangschat, Jens S.: Segregation – ein Indikator für Desintegration? In: Journal für Konflikt- und Gewaltforschung, Heft 2/2004, S. 6-31.
- Dangschat, Jens S. (2006): „Creative Capital“ – Selbstorganisation zwischen zivilgesellschaftlichen Erfindungen und der Instrumentalisierung als Standortfaktor. In: Rehberg, Karl-Siebert (Hrsg.) (2006): Soziale Ungleichheit, Kulturelle Unterschiede. Verhandlungen des 32. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in München 2004. Teil 1: Frankfurt am Main/New York, S. 615-632.
- Dangschat, Jens S. (2007): Soziale Ungleichheit, gesellschaftlicher Raum und Segregation. In: Dangschat, Jens S./Hamedinger, Alexander (Hrsg.) (2007): Lebensstile, Soziale Milieus und Siedlungsstrukturen. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL). Im Druck.
- Deutscher Städtetag (1979): Hinweise auf die Arbeit in sozialen Brennpunkten. Reihe D, DST-Beiträge zur Sozialpolitik, Heft 10/1979.
- FHH (Freie und Hansestadt Hamburg) (2002): Metropole Hamburg – Wachsende Stadt. Senatsdrucksache vom 11.7.2002.
- Frey, Oliver (2007): Sie nennen es Arbeit. Die „Planung der Nicht-Planung“ in der „Amalgamen Stadt“ der kreativen Milieus. In: Dérive. Zeitschrift für Stadtforschung, 26/2007, S. 24-28.
- Geppert, Kurt/Gornig, Martin (2003): Renaissance der großen Städte – und die Chancen Berlins. DIW-Wochenbericht, 26/2003, S. 411-418.
- Geyer, Hermanus S./Kontuly, Thomas M. (1993): A Theoretical Foundation for the Concept of Differential Urbanisation. In: International Regional Science Review, Heft 12/1993, S. 157-177.
- Giddens, Anthony (1990): The Consequences of Modernity. Stanford.
- Hannemann, Christine/Läßle, Dieter (2004): Zwischen Reurbanisierung, Suburbanisierung und Schrumpfen. Ökonomische Perspektiven der

Stadtentwicklung in West und Ost. In: Heinrich Böll Stiftung, Fachkommission Stadtentwicklung (Hrsg.) (2004): *Kommune 5/2004. Zukunft der Städte: Zentrale Orte, öde Orte, Lebensorte?*, S. VI-XI.

Harlander, Tilmann (1999): Wohnen und Stadtentwicklung in der Bundesrepublik. In: Ingeborg Flagge (1999): *Von 1945 bis heute. Aufbau - Neubau - Umbau. Geschichte des Wohnens*, Band 5. Ludwigsburg: Wüstenrot-Stiftung, S. 233-417.

Häußermann, Hartmut (2003): Armut in der Großstadt – Die Stadtstruktur verstärkt soziale Ungleichheit. In: *Informationen zur Raumentwicklung* (IzRI), Heft 3-4/2003, S. 147-159.

Heitmeyer, Wilhelm/Backes, Otto/Dollase, Rainer (Hrsg.) (1998): *Die Krise der Städte*. Frankfurt am Main.

Junkernheinrich, Martin/Pohlan, Jörg (1997): *Arme Städte – Reiche Städte. Großstädtische Finanzlagen in der Bundesrepublik Deutschland*. In: Friedrichs, Jürgen (Hrsg.) (1997): *Städte in den 90er Jahren*. Opladen, S. 136-166.

Läpple, Dieter (1988): *Ökonomie der Stadt*. In: Häußermann, Hartmut (Hrsg.) (1988): *Großstadt: Soziologische Stichworte*. Opladen, S. 194-208. Läpple, Dieter (2003): *Thesen zu einer Renaissance der Stadt in der Wissensgesellschaft*. In: Gestring, Norbert/Glasauer, Herbert/Hanemann, Christine/Petrowsky, Werner/Pohland, Jörg (Hrsg.) (2003) *Jahrbuch StadtRegion* 2003. Opladen, S. 61-78.

Läpple, Dieter/Walter, Gerd (2006): *Stadtquartiere und soziale Integrationsmuster*. In: Dangschat, Jens S./Hamedinger, Alexander (Hrsg.) (2007): *2006: Soziale Lagen, Lebensstile und Siedlungsstrukturen*. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL). Im Druck.

Mumford, Lewis: *Die Stadt. Geschichte und Ausblick*. 2 Bände. München 2. Auflage.

Schmitt, Jürgen/Dombrowsky, Jörg/Seifert, Jörg/Geyer, Thomas/Murat, Faruk (2006): *Einfamilienhaus oder City? Wohnorientierungen im Vergleich*. Wiesbaden.

Siebel, Walter (2003): *Einleitung: Die europäische Stadt*. In: Siebel, Walter (Hrsg.) (2003): *Die europäische Stadt*. Frankfurt am Main, S. 11-50.

Sieverts, Thomas (2003): *Sieben einfache Zugänge zum Begreifen und zum Umgang mit der Zwischenstadt*. In: Oswald, Franz/Schüller, Nicole (Hrsg.) (2003): *Neue Urbanität – das Verschmelzen von Stadt und Landschaft*. Zürich, S. 79-101.

Van den Berg, Leo/Drewett, Roy/Klaassen, Leo H./Rossi, Angelo/Vijverberg, Cornelis H.T. (1982):

Urban Europe, Vol. 1: A Study of Growth and Decline. Oxford.

Voscherau, Henning (1994): *Die Großstadt als sozialer Brennpunkt – am Beispiel Hamburg*. In: Kronawitter, Gerhard (Hrsg.) (1994): *Rettet unsere Städte jetzt! Das Manifest der Bürgermeister*. Düsseldorf, S. 77-106.

Wehrheim, Jan (2002): *Die überwachte Stadt: Sicherheit, Segregation und Ausgrenzung*. Opladen.

ANMERKUNGEN

1 Mit Urbanisierung/Reurbanisierung werden in der Wissenschaft zwei unterschiedliche Phänomene bezeichnet: a) die Zunahme der Zahl der Menschen, die in Städten leben – sei es, weil die Städte selbst größer werden, aber auch, weil die Zahl der Städte zunimmt (Verstädterungsgrad) oder b) als Konzentrationsgrad in der größten Stadt resp. in den Millionenstädten eines Landes. Während die für den Verstädterungsgrad ermittelten Werte weltweit beständig steigen und in den sog. „Entwicklungsländern“ massiv zunehmen, sind die Zahlen für den Konzentrationsgrad zwischen 1965 und 1990 in weiten Teilen Europas rückläufig gewesen (vgl. Champion 2001, S. 145).

2 Neben den Beschäftigungsmöglichkeiten für hoch qualifizierte und Kreative entsteht zudem eine deutlich höhere Zahl an Jobs für Dienstleistungen für diese „neuen Dienstleistenden“ (neben neuen Formen der Zu- und Nacharbeit sind es das Bewachen und Kontrollieren, das Designen und Reinigen, das Fortbilden und Aufbereiten, das Präsentieren und Verkaufen, das Versorgen mit Nahrung und Getränken, die Entlastung von der häuslichen Reproduktionsarbeit etc.). Man rechnet grob, dass ein Arbeitsplatz eines hoch Qualifizierten zwei bis drei Arbeitsplätze in diesem Service-Bereich erzeugt. Jene sind aber oftmals sehr prekär, zeitlich oftmals befristet und es lassen sich dort nur niedrige Stundenlöhne erzielen.

3 „Je weniger die Unternehmen auf das Organisationsmodell eines ‚Normalbetriebes‘ und das ‚Normalarbeitsverhältnis‘ ausgerichtet sind, desto wichtiger werden für sie die spezifischen Qualitäten des urbanen Milieus“, das in innerstädtischen Quartieren mit vielfältigen urbanen Milieus und den damit verbundenen nicht-marktmäßig vermittelten Interdependenzen zu finden ist (Läpple 2003, S. 72).

REURBANISIERUNG – EINE RENAISSANCE DER (INNEN-)STÄDTE?

4 Hierunter werden seit den 1960er-Jahren Arme, Alte, Ausländer, Arbeitslose verstanden. Diese Gruppen haben sich jedoch ausdifferenziert und sie leben teilweise in relativ scharfer Segregation untereinander, günstigstenfalls in friedlichen Parallelgesellschaften.

5 BoBos sind Mitglieder der Bourgeoise Bohémienne. Brühl et al. (2006, S. 29) versteht – sich auf Harlander (1999, S. 334) beziehend – unter der B-Bevölkerung „Besserverdienende, Beamte und Bonzen“ – ich würde die Beamten aus zwei Gründen nicht in die Gruppe der neuen Nachfragenden nach innenstadtnahen Wohnungen rechnen; sie bilden einerseits eine zu heterogene Gruppe und zum anderen dürfte gerade in dieser Beschäftigten-Kategorie ein sehr hoher Anteil traditioneller Haushalts- und Familienstrukturen vorherrschen.

6 Unter „incumbent upgrading“ wird das nahezu permanente Anpassen der traditionell der (oberen) Mittelschicht zugeordneten innenstadtnahen Gründerzeitviertel an die sich ändernde Nachfrage verstanden; sie hat keine Verdrängungswirkung sondern allenfalls ein „natürlichen“ Austausch von Generationen zur Folge.

7 Diese Viertel haben in ihrer Bezeichnung einen Wandel erfahren: von „sozialen Brennpunkten“ (Deutscher Städtetag 1979) zu Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf (Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“) seit Ende der 1990er-Jahre.

8 Auch wenn es noch keine deutlichen empirischen Hinweise auf ein „back-to-the-city-movement“ in Deutschland gibt, lässt die zunehmende Alterung der Gesellschaft vermuten, dass sich dieser Trend verstärken wird, weil diese Gruppe in stärkerem Maße auf das Nahumfeld der Wohnung angewiesen ist und die zentraleren Standorte meist mit Infrastrukturen vielfältiger ausgestattet und zudem mit Öffentlichen Verkehrsmitteln besser erreichbar sind. Darüber hinaus haben Schmitt et al. (2006) einen Typus von Umlandbewohnern ermittelt (Typus 1), die ein städtisches Wohnumfeld bevorzugen und sich sehr gut vorstellen können, wieder in die Stadt zurück zu ziehen.

Zukunft findet Stadt! Abschied vom urbanen Pessimismus

Horst W. Opaschowski

Wird es angesichts einer alternden und schrumpfenden Bevölkerung überhaupt noch attraktive Städte geben? Der Zukunftswissenschaftler Horst W. Opaschowski analysiert die Chancen und Möglichkeiten zukünftiger Stadtentwicklung in sozialer, demographischer und wirtschaftlicher Hinsicht. Städte als Kristallisationspunkte urbanen Lebens werden sich verändern: Singles und Senioren, Baugemeinschaften und Mehrgenerationenhäuser, Tausch- und Helferbörsen in jedem Stadtteil sowie Nachbarschaftstreffs in jedem Kiez werden das Gesicht der Stadt der Zukunft prägen. Die Trennung von Arbeiten, Wohnen und Erholen wird tendenziell wieder aufgehoben. Pendler kehren in die Stadt und Tante-Emma-Läden in die Wohnquartiere zurück, weil sich das Einkaufsverhalten in der älter werdenden Stadtgesellschaft verändert und die Menschen mehr in Wohnungsnähe als auf der grünen Wiese einkaufen wollen. Das Leitbild der urbanen Zukunft muss nicht gänzlich neu erfunden werden. Es genügt, Arbeiten, Wohnen, Verkehr, Konsum, Kultur und Kommunikation so ausgewogen zu kombinieren, dass (wieder) eine lebendige und sozialverträgliche Mischung entsteht. **I**

Die Zukunft ist urban: Städte schrumpfen und wachsen zugleich

Weltweit zieht es immer mehr Menschen in die Stadt. Zum ersten Mal in der Geschichte der Menschheit lebt mehr als die Hälfte der Bevölkerung in Städten. 2030 werden wir eine urbane Weltbevölkerung von etwa 60 Prozent haben, was einer Verdoppelung seit den Fünfzigerjahren entspricht. Und in gut 30 Jahren werden gar drei Viertel der Weltbevölkerung Städter sein. Städte werden die Wachstumsmotoren des 21. Jahrhunderts sein – auch in problematischer Hinsicht. Schon im Jahre 2020 werden etwa 1,4 Milliarden Menschen in städtischen Slums wohnen. Wie viele Menschen können die Städte dann noch I-tragen, ohne dass es zu massiven Problemen kommt – von sozialen Konflikten über die Wohnungsnot bis hin zum Parkplatzmangel? Auch eine Erklärung dafür, warum sich die Amerikaner heute schon große Zukunftsorgen machen, weil sie dann keinen Platz für ihren Geländewagen mehr be-

kommen, statt darüber nachzudenken, ob es nicht auch an der Größe ihres Wagens liegen könnte.

In Zukunft wird vieles anders sein: Das Leben auf dem Lande wird dem Stadtleben immer ähnlicher. Beides ist dann möglich: Die Verstädterung der Dörfer und die Verdörferung der Städte oder in der Sprache der Planer: Die Verdichtung und die Entdichtung. Motorisierung und Mobilität lassen zudem die Grenzen zwischen Stadt und Land immer fließender werden. Der „Stadt“-Begriff wird kaum mehr abgrenzbar sein. Im internationalen Maßstab schwanken heute schon die Mindesteinwohnerzahlen einer Stadt zwischen 200 Einwohnern in Dänemark, 10.000 Einwohnern in der Schweiz und 30.000 Einwohnern in Japan.

Die übrige Weltbevölkerung wandert und wächst, Deutschlands Bevölkerung hingegen altert und schrumpft. Dieses Faktum kann man nicht ändern, allenfalls rechtzeitig zur Kenntnis nehmen und sich darauf einstellen. Jahr für Jahr verliert das Land 300.000 bis 400.000 junge Menschen. Die Folge ist eine rege Schrumpfungsbefürchtung zur Zukunft der Städte in Deutschland. Bei der rückläufigen Bevölkerungszahl wird teilweise sogar Entvölkerung befürchtet in Verbindung mit Problemen wie Überalterung, Vereinzelung und zunehmender sozialer Ungleichheit. Auf dem Lande und im Stadtumland wird vielfach ein Rettungs- oder ärztlicher Notdienst in 20 oder 30 Minuten nicht mehr gewährleistet sein. Von notwendigem „Rückbau“ (vor allem in Ostdeutschland) ist die Rede, was im Klartext doch nur „Abriß“ bedeutet (vgl. Keim 2001, S. 20).

Auf die Städte in Deutschland kommt eine schwierige Gratwanderung zwischen Schrumpfung und Wachstum zu. Manche Regionen müssen mit massiven Bevölkerungsrückgängen rechnen, andere entwickeln sich zu regelrechten Wachstumsregionen. Und wieder andere trotzen diesen Trends, weil sich ihre Einwohnerzahl wider Erwarten stabilisiert. Im Jahr 2000 war beispielsweise von den 320.000 Wohnungen in Leipzig jede Fünfte unbesetzt. Gleichzeitig standen in den das Stadtbild prägenden Altbauten über 40.000 Wohnungen leer. Jetzt sinkt die Leerstandsquote plötzlich und die alten Stadtquartiere gewinnen wieder an Attraktivität.

In Zukunft werden sich Kommunalpolitiker und Städteplaner mit der Frage begrü-

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

ßen: „Schrumpfst du noch oder wächst du schon?“ Aus städtepolitischer Sicht gleicht die Entwicklung mehr dem Bild einer bipolaren Stadt, „in der Schrumpfs- und Wachstumsprozesse parallel verlaufen und sich gegenseitig beeinflussen“ (Tiefensee 2003, S. 4). Großsiedlungen am Rande der Stadt durchleben Schrumpfsprozesse, während gleichzeitig die Alt- und Innenstadt als Stadt der kurzen Wege ihre Magnetwirkung entfaltet. Das Leben in der Stadt der Zukunft hat somit zwei Gesichter: Schrumpfenden Städten z. B. im Osten Deutschlands, im nördlichen Ruhrgebiet, im Saarland oder in Rheinland-Pfalz stehen wachsende Städte in Regionen wie z. B. München, Stuttgart oder Frankfurt gegenüber, deren Bevölkerungszahl stabil bleibt oder sogar wächst.

Menschen wandern zum Wohlstand: Pendler kehren in die Stadt zurück

Wer heute Erdnüsse in Mexiko City verkauft, verdient mehr, als der, der die Erdnüsse auf dem Lande anbaut. Immer mehr Menschen zieht es in die Stadt – auch und

**Dieses Bild kann aus
urheberrechtlichen Gründen
nicht angezeigt werden**

**Alltägliches Pendeln kostet Zeit und Geld.
Viele haben in den letzten Jahren die Stadt
als Pendler verlassen – und kehren im Zuge
der neuen Stadtbewegung wieder in die
Städte zurück.**

picture alliance/dpa

mit den Attributen „zentral“/„nah“/„kurz“ auf eine Abkehr von der Pendlergesellschaft hinweisen.

Sicher: Randlagen und Satellitenstädte wird es auch in hundert Jahren noch geben; sie haben aber keine expansive Zukunft mehr vor sich. Wer es sich leisten kann, wohnt in Citynähe – und spart Zeit: zwölf bis 14 Stunden Freizeit pro Monat verliert der Pendler im Vergleich zu seinen Kollegen, die in der Stadt wohnen. „Das entspricht sechs Kinofilmen. Oder fünf Restaurant-Besuchen. Oder vier Monopoly-Runden mit den Kindern. Oder drei langen Jogging-Runden pro Woche“ (Wellershoff 2005, S. 9). Und teuer ist das Hin- und Herfahren auch noch.

So gesehen wird die innerstädtische Wohnlage wieder attraktiver. Die Bequemlichkeit bei der Wahrnehmung der Einkaufs-, Kultur- und Freizeitmöglichkeiten wird als wichtiger eingeschätzt als mögliche Nachteile durch Lärm und Abgase sowie höhere Preise bei Mieten oder Eigentumserwerb. Vieles deutet darauf hin, dass sich der Trend zum innerstädtischen Wohnen in Zukunft verstärken wird. Zeitersparnis und kurze Wege zwischen Wohnung und Arbeitsplatz sowie die Vielfalt und Qualität der Angebote wirken wie ein Magnet.

Eine neue Flucht- und Wanderungsbewegung breitet sich aus: Aus der Stadtflucht wird die Landflucht und immer mehr Umlandpendler wollen „Zurück in die Stadt.“ Im Umland und auf dem Lande wohnen wird zunehmend als doppelter Kostenfaktor empfunden. Es kostet Zeit und es kostet Geld. Das Umdenken rechnet sich: Lieber eine Mietwohnung in Citynähe als ein Zweitauto auf der grünen Wiese. Beim Citywohnen lassen sich Berufs- und Privatleben besser miteinander verbinden. Frei nach den Worten einer berufstätigen Mutter: „Lieber laufe ich in einem Stadthaus ständig drei Etagen rauf und runter, als dass ich täglich im Verkehrsstau stecke.“

Die neue Stadtbewegung bringt viele Städte in Verlegenheit. Denn sie haben in den letzten Jahrzehnten die Kinder- und Familienfreundlichkeit vernachlässigt. Sie haben für Standortfaktoren wie Gewerbeflächen und Unternehmensansiedlungen sowie für eine Vielfalt attraktiver Kultur- und Unterhaltungseinrichtungen gesorgt, aber die spezifischen Bedürfnisse von Kindern und Familien weitgehend vergessen. In der Stadt ist „immer etwas los“ und „kommen auch alle auf ihre Kosten“. Nur Familie und Kinder als sozialer

ZUKUNFT FINDET STADT! ABSCHIED VOM URBANEN PESSIMISMUS

Kitt des Gemeinwesens sind bisher Defizite geblieben. Mehr als drei Viertel aller Großstädter (78 Prozent) bescheinigen ihrer Stadt Gastfreundlichkeit für fremde Gäste, Besucher und Touristen, für die Familienfreundlichkeit (46 Prozent) finden sich aber keine Mehrheiten mehr. Die Renaissance des innenstadtnahen Wohnens wird zur größten infrastrukturellen Herausforderung der Kommunalpolitik im 21. Jahrhundert. Die soziale Eroberung der Stadt durch junge Familien (und nicht nur durch Singles und Senioren) steht unmittelbar bevor.

Immer mehr Filialen und Fachgeschäfte, Lebensmittelläden und Supermärkte ziehen sich aus den Vororten der Städte und den ländlichen Regionen zurück. Millionen Menschen in Deutschland haben keine Post und keine Bank in ihrer Nähe mehr: Tendenz steigend. Und in den meisten Gemeinden gibt es keine lokalen Versorgungseinrichtungen mehr. Die Nahversorgung wandert in die Städte.

Immer mehr Singles und Senioren wohnen in zentraler Lage

Der wachsende Wohnwunsch „Bezahlbare Wohnung in zentraler Lage“ gleicht einer Quadratur des Kreises. Denn Citywohnen stößt erfahrungsgemäß schnell an die Grenze der Finanzierbarkeit. In den Wunschvorstellungen der Bevölkerung gleicht die Stadt der Zukunft einem modernen „Sesam, öffne dich!“. Ganz obenan steht der Wunsch nach einem Wohnort der kurzen Wege und Wartezeiten. Das zeichnet die besondere Qualität städtischen Lebens aus. Wohnortnah arbeiten, in zentraler Lage leben und preisgünstig wohnen. Welche Stadt kann das dann bieten?

Zugleich wandeln sich die Wohnwünsche: Die Wohnflächen wachsen weiter. Der Wohnflächenanspruch der Deutschen hat sich seit den Sechzigerjahren mehr als verdoppelt – von seinerzeit gerade einmal 15 bis 20 Quadratmetern pro Kopf auf heute 39 Quadratmeter in Ost- und 42 Quadratmeter in Westdeutschland. Bis Mitte des Jahrhunderts werden die Bundesbürger mindestens 55 Quadratmeter beanspruchen und sich damit internationalen Verhältnissen anpassen (z.B. Dänemark 51 Quadratmeter, USA 68 Quadratmeter). Diese prognostizierte Wohnflächennachfrage setzt allerdings Wohlstand voraus und ist von Wirtschaftsentwicklung und Kaufkraft abhängig. Andererseits bleibt der Trend zu Ein- und Zweipersonenhaushalten stabil: Immer mehr Familienhaushalte wandeln

gerade in wirtschaftlich schwierigen Zeiten. Erfahrungsgemäß zieht es die Menschen in wirtschaftlich starke Regionen – dorthin, wo es Arbeit, Wohlstand und Wachstum gibt. Die „besten Köpfe“, also junge und gut ausgebildete Menschen, lösen starke Binnenwanderungen aus und verschärfen die Ungleichgewichte zwischen den Regionen. Von den 40 zukunftsfähigsten Kreisen sollen allein 23 in Bayern und 14 in Baden-Württemberg liegen. Die großen Metropolregionen um München und Stuttgart, Frankfurt am Main, Berlin und Hamburg werden die Gewinner der Wanderungsbewegung zum Wohlstand sein.

Viele Bürger haben in den letzten Jahren die Stadt als Pendler verlassen – und kehren als Stadtbewohner wieder zurück. Es deutet sich eine Alternative zu den herkömmlichen Wohn- und Lebensstilen der vergangenen Jahrzehnte an: Reurbanisierung. Die Trennung von Arbeitszentren und Wohngebieten, die nicht selten unzureichend an den öffentlichen Nahverkehr angebunden waren, wird tendenziell wieder aufgehoben. In den Zukunftsvorstellungen der Bevölkerung kommen Lebensqualitätswünsche zum Ausdruck, die

Gefragt sind in Zukunft generationsübergreifende Wohnkonzepte, die eine kommunikative und gleichzeitig individualistische Form des Wohnens ermöglichen. Im Wohnprojekt „StattSchloss“ in Hamburg leben in 23 Wohnungen Männer, Frauen und Kinder verschiedener Generationen.
picture alliance/dpa

sich zu kinderlosen und älteren Haushalten, d.h. die Haushalte werden kleiner, aber die Wohnfläche pro Person größer. Zugleich steigt die Zahl der privaten Haushalte. Bereits im Jahr 2020 wird es über eine Million Haushalte mehr als heute geben. Dabei steigt vor allem der Anteil der kleinen Ein- und Zweipersonenhaushalte auf über 75 Prozent. Gleichzeitig sinkt die Nachfrage nach Eigenheimen erheblich, weil es immer weniger junge Familien gibt. Die Wohneigentumsbildung verlagert sich auf den Geschosswohnungsbau in den Städten und im städtischen Umland, während Neubauten in ländlichen Regionen fast zum Erliegen kommen.

Immer mehr Menschen leben und wohnen allein. Architekten und Wohnungsgestalter werden das Rückzugsbedürfnis bei ihren Planungen genauso berücksichtigen müssen wie das Kontakt- und Kommunikationsbedürfnis. Die Wohnung der Zukunft wird also für die wachsende Zahl der Singles und Senioren gleichermaßen Ankerplatz für das Ego und Kommunikationsbörse für Nachbarn und Freunde sein.

Das Eigentumsdenken verändert sich: Städte mieten Lebensstile

Der Immobilienmarkt hat seinen Zenit erreicht. Die Zeitfenster für Immobilienverkäufe werden immer enger und die Chancen für einen Rückgang der Leerstandsrate immer geringer. Je mehr Einwohner Deutschland verliert, desto mehr Wohnungen stehen leer. Auf den Punkt gebracht: Sinkende Geburtenraten = fallende Immobilienpreise. Der Preisverfall am Immobilienmarkt kann in den nächsten zwanzig Jahren dramatische Ausmaße annehmen. Mehr Eigentümer wollen dann ganz schnell ihr Haus verkaufen – vor lauter Angst, dass die Preise noch weiter fallen.

Der kinderlose Städter der Zukunft verkauft sein Einfamilienhaus und zieht als Mieter in ein Haus mit Balkon oder Dachterrasse – mit Blick auf Gärten, wo andere ihren Rasen mähen müssen. Im Unterschied zu den traditionellen Mietern, die sich zwar ein eigenes Haus wünschen, es sich aber nicht leisten können, breitet sich eine nach oben mobile Gruppe aus, die Miete statt Eigentum wählt und in den USA bereits ein Drittel aller Haushalte ausmacht. Dabei handelt es sich um so

genannte „Lifestyler“, die nur das Gefühl haben wollen, wie im eigenen Haus zu wohnen – ohne die lästigen Verpflichtungen, die mit Eigentum verbunden sind. Der Anteil der Haushalte mit eigener Wohnung oder eigenem Haus liegt in Deutschland gerade einmal bei 43 Prozent – und damit deutlich unter dem EU-Durchschnitt von 63 Prozent. Weil sich das Eigentumsdenken verändert, wird das Wohnerleben neu definiert: Wohnen wie im eigenen Haus – aber sich nicht wie ein Eigentümer um alles kümmern müssen. Die Unsicherheit auf dem Arbeitsmarkt, fehlende Beschäftigungsgarantien und immer höhere Mobilitätsanforderungen führen dazu, dass sich in Zukunft mehr Menschen für die Miete als für den Kauf entscheiden. Ob Single, Senior oder kinderloses Paar: Die deutschen Wohnwünsche kreisen immer mehr – gekauft oder gemietet – um die Drei-Zimmer/Küche/Bad-Wohnung, während beispielsweise die Engländer an ihrem Einfamilienhaus-Glück festhalten und sich mit der privaten Verschuldung („My home is my credit castle.“) arrangieren.

Berliner Verhältnisse kommen in Zukunft auf uns zu: Berlin hat einen Mietwoh-

nungsanteil von fast 90 Prozent. Deutschland wird zum Mieterland – mit einem derzeitigen Mietwohnungsanteil von 57 Prozent (zum Vergleich Frankreich nur 44, Österreich 43 sowie England und die USA jeweils nur 31 Prozent!). Mietwohnungen werden immer attraktiver. Mieter können sich schließlich mehr leisten im Leben, während Wohneigentümer oft hoch belastet über viele Jahre sparsam leben müssen – vom täglichen Einkauf der Nahrungsmittel bis zum gelegentlichen Aus- und Essengehen. Die Erfahrungswerte sprechen für sich: Eine Eigentumswohnung ist so „teuer“ wie zwei Kinder. Beide machen knapp ein Drittel des Nettoeinkommens aus.

Schließlich kommen als weitere Wohnform der Zukunft Lebensabschnitts-Gemeinschaften hinzu. Dabei handelt es sich um Mietwohnangebote auf Zeit. Hier werden Zeitanteile verkauft und vermietet bzw. Immobilien verzeitleicht. Die Immobilien werden mobil: Das können Lebensabschnittshäuser oder -wohnungen oder -wohngemeinschaften sein: für Singles, Alleinerziehende oder Senioren. Lebensabschnitte und Lebensstile entscheiden somit über die Wohnform der Zukunft. Die

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

Menschen wollen beruflich mobil und sozial disponibel bleiben. Flexibles Wohnen ist angesagt. Wer seine Arbeit oder seinen Partner wechselt, zieht woanders hin.

Gibt es in Zukunft jeweils eigene Städte und Wohnquartiere für Singles, Paare, Familien, Rentner und Zuwanderer, die jeweils auf die individuellen Bedürfnisse der Zielgruppe zugeschnitten sind und in denen ein Leben unter Gleichgesinnten und Gleichgestellten („Communities“) garantiert werden kann? In solchen Gemeinsamen-Interessen-Wohnanlagen werden geradezu Lebensstile in Beton gegossen, also sowohl persönliche Freiheiten als auch soziale Regeln des Umgangs miteinander gleich mitgeliefert.

Appartement- und Reihenhäuser werden tendenziell freistehende Einfamilienhäuser verdrängen. Im Lebenszyklus der Zukunft stellt jeder Lebensabschnitt eine eigene kleine Sinnwelt mit spezifischen Wohn- und Lebensstilen dar. In einer Gesellschaft des langen Lebens werden die Wohnformen wesentlich von wechselnden Lebensphasen bestimmt und immer weniger nur eine Frage des Milieus (soziale Herkunft, Bildung u. a.) oder des Anspruchsniveaus sein. Immer öfter stellt sich die Frage: „Welches Wohnquartier passt zu mir?“ Jeder(r) hat andere Interessen. Die ideale Stadt für alle kann es gar nicht geben.

Soziale Polarisierung: Städtische Unterschichten sorgen für Konflikte

In Zukunft wird die Kluft zwischen Arm und Reich weiter zunehmen und damit auch die Polarisierungstendenz. Gering Qualifizierte bleiben weitgehend arbeits- und chancenlos mit einer hierarchisierten Spirale nach unten. Erst kommen die Deutschen, dann die EU-Bürger, danach die Spätaussiedler und ganz zuletzt die Migranten aus anderen Kulturen. Sie zählen am Ende zum Lager der radikalen Verlierer. Deutschland hat in der EU die meisten Einwanderer.

Das Deutsche Institut für Urbanistik (difu) befürchtet die Entstehung einer „urban underclass“, einer städtischen Unterschicht als steter Quelle von gesellschaftlichen Konflikten (Mäding 2001, S. 6). Die soziale Polarisierung in den Städten verstärkt sich, weil sich dort die „5 A“ – Arme, Alte, Arbeitslose, Ausländer und Alleinstehende – konzentrieren. Für die Zukunft ist zu befürchten, dass sich Parallelwelten nach eigenen Regeln bilden bzw. Inseln außerhalb des gesellschaftlichen Grundkonsenses.

In Zukunft werden Regionen, Städte und Kommunen immer mehr um junge qualifizierte und motivierte Nachwuchskräfte aus dem Ausland wetteifern. Dazu müssen sie mehr bieten als „harte“ Standort-

faktoren wie z.B. hohe Einkommen und Karrieremöglichkeiten. Als neuer Standortfaktor kommt in Zukunft die örtliche Toleranz für ethnische Minderheiten hinzu. Toleranz als Ausdruck für ein soziales Klima der Offenheit spielt neben harten Standortfaktoren wie Arbeitsplätzen, Einkommenshöhen und Infrastrukturen als weicher Standortfaktor zwischen Kultur und Subkultur eine zentrale Rolle in der Stadt der Zukunft. Im Jahr 2010 wird jeder zweite unter 40-Jährige in Deutschland einen Migrationshintergrund haben.

Wohnungsunternehmen werden zu sozialen Dienstleistern

Immobilienbranche und Wohnungsunternehmen bieten in Zukunft auch ein Management an, das vor allem soziale Dienste für die wachsende Zahl alter, hochaltriger und langlebiger Menschen leistet. Das Wohnungsmanagement wirkt wie ein sozialer Kitt, wozu Altenbetreuung, Mietschuldenberatung, Beschäftigungsprojekte, Nachbarschaftshilfe, Tauschringe u. a. gehören. Soziales Wohnungsmanagement kann auch in ökonomischer Hinsicht erfolgreich sein. Denn die Alternative heißt nicht: Wirtschaftlichkeit oder Sozialverträglichkeit? Die Erfolgsformel lautet eher: Wirtschaftlichkeit durch Sozialverträglichkeit! Damit verbunden ist auch eine neue Qualität wohnumfeldbezogener Betreuung.

Im Jahr 2030 wird die Mehrheit (53 Prozent) der über 60-Jährigen nicht verheiratet, sondern ledig, verwitwet oder geschieden sein. Die meisten leben in Einpersonenhaushalten und sind dann, wenn sie kinder- und enkellos bleiben, auf den Auf- und Ausbau einer professionellen Infrastruktur von Hilfe- und Pflegeleistungen angewiesen. Wer keinen Partner, keine Kinder und keine Geschwister hat, muss im Alter auf bezahlte Helfer ausweichen. Es gilt als sicher, dass mit der Zunahme der Kinderlosigkeit immer mehr Menschen im Alter allein wohnen und leben und keine familiären Unterstützungsleistungen erwarten können. Ihre Hoffnungen, sich allein auf ihre guten Freunde verlassen zu können, erfüllen sich nachweislich nicht (Vaskovics u. a. 2000, S. 12) bzw. erweisen sich als unrealistische Vorstellungen.

Nachbarschaftshilfen werden immer bedeutsamer

Ein Comeback der guten Nachbarn steht bevor. Die Städter entdecken die lebendige Nachbarschaft als Netzwerk wieder. Institutionelle Hilfeleistungen durch Behörden, Vereine und Verbände haben im Alltagsleben der Bevölkerung eine viel geringere Bedeutung als die spontane

ZUKUNFT FINDET STADT! ABSCHIED VOM URBANEN PESSIMISMUS

Hilfsbereitschaft in den eigenen vier Wänden, vor der Haustür oder um die Ecke. Die Selbsthilfegesellschaft ist keine Utopie mehr. Es gibt sie wirklich. Sie funktioniert in Nachbarschaft und Nahmilieu. Aus der internationalen Sozialforschung (vgl. Putnam 2001) ist bekannt: Je mehr Nachbarn sich mit Vornamen kennen, desto sicherer ist die Wohngegend. Sicherheit und soziales Klima hängen entscheidend von der Vertrautheit unter den Nachbarn ab.

Dies deckt sich mit Erkenntnissen der modernen Sozialforschung, wonach Binnensolidaritäten immer bedeutsamer werden – auch und gerade in Randgruppenmilieus. Solche Gruppierungen zeichnen sich durch ein kompliziertes „Netzwerk der selbstgeknüpften Nischen“ (Nolte 2004, S. 71) aus. Statt nur von außen sozialpolitisch betreut zu werden, sorgen Binnensolidaritäten für Gefühle der Gemeinsamkeit und damit für den notwendigen sozialen Zusammenhalt. Der Einzelne übernimmt hierbei Verantwortung für andere – für Mitglieder der Familie, des Freundeskreises oder der Nachbarschaft, statt die Verantwortung wie einen Wanderpokal einfach an den Staat weiterzureichen.

Generationen unter einem Dach: Wohnen mit Wahlfamilien

Gefragt sind in Zukunft vor allem generationsübergreifende Wohnkonzepte: Baugemeinschaften und Wohngenossenschaften sind im Trend. Zwölf von hundert Bundesbürgern ab 14 Jahren, was hochgerechnet rund acht Millionen Menschen sind, nennen als persönlichen Wunsch: „Mein Zukunftstraum ist eine Wohngemeinschaft in einem Haus, in dem mehrere Generationen eine eigene Wohnung haben und jederzeit in Gemeinschaftsräumen zusammenkommen können, aber nicht müssen.“ Eine ebenso kommunikative wie individualistische Form des Wohnens, die Alleinsein ermöglicht und Verlassensein verhindern hilft. Vor dem Hintergrund einer weiter zunehmenden Lebenserwartung, zu der für viele – insbesondere für Frauen – das Alleinleben im Alter gehört, kann die Generationen-Hausgemeinschaft eine zukunftsfähige Wohn- und Lebensform sein, die Sicherheit, Gemeinsamkeit und Geborgenheit gewährt.

Neue Wohnkonzepte geben konkrete Antworten auf die Folgen einer Gesellschaft des langen Lebens. Dabei geht es auch um Alternativen zu den traditionellen Pflegeheimen. Möglich sind in Zukunft

Dieses Bild kann aus
urheberrechtlichen Gründen
nicht angezeigt werden

Die Wiederentdeckung von Hausgemeinschaften und Nachbarschaftshilfen wird die große soziale Aufgabe der Zukunft sein. Mehr- generationen-Spielplätze – so wie dieser in Nürnberg – verstehen sich als Spiel- und Fitness-Treffpunkt für mehrere Generationen.

picture alliance/dpa

neue Hausgemeinschaften für Senioren, bei denen ein ambulanter Pflegestandard garantiert wird und in denen Bewohner eigenständiger und selbstbestimmter als in Heimen leben können. Sie wohnen in eigenen Räumen, werden aber zugleich aktiviert durch einen Gemeinschaftsbereich, in dem gekocht, gegessen, gebügelt oder geredet wird.

Altwerden mit Familie und Freunden statt Einweisung ins Heim

Mit jedem Wandel einer Lebensphase ändern sich die Wohnstile. Mit der Zu-

nahme der Lebenserwartung muss jeder/l viele und vielfältige Lebensphasen (und damit Wohnformen) durchlaufen. Idealerweise müsste mit jeder neuen Lebensphase das Haus bzw. die Wohnung neu eingerichtet oder gar umgebaut werden. So gesehen hört mit dem demographischen Wandel das Einfamilienhaus auf, Idealtypus der Gesellschaft zu sein.

Sozialer Zusammenhalt wird in Zukunft pragmatischer verstanden. Bis ins hohe Alter Selbstverantwortung für das eigene Befinden tragen und sich weitgehend selber helfen können, um anderen nicht zur Last zu fallen: Das wird die neue Solidarität bzw. neue soziale Verantwortung im

21. Jahrhundert sein. Nur sie ermöglicht Altwerden mit Familie und Freunden statt Einweisung ins Heim. Das bedeutet: In Zukunft ist eher bescheidenes Wohnen mit sozialer Lebensqualität als komfortableres Wohnen mit räumlicher Isolation gefragt. Und es heißt auch: Mehr Selbstständigkeit und soziale Geborgenheit. Wohnen wird wieder Heimat mit Nestwärme.

Die Wiederentdeckung und Pflege von Hausgemeinschaften und Nachbarschaftshilfen wird die große soziale Aufgabe des 21. Jahrhunderts sein. Flächendeckende Heimversorgung und „betreutes Wohnen“ (in den 1970er-Jahren nur für

Behinderte eingeführt) werden bald der Vergangenheit angehören, weil sie dann durch den Selbsthilfegedanken und die Nachbarschaftsmentalität abgelöst werden.

Die Immobilienbranche sollte sich von überhöhten Renditeerwartungen im Bereich von Sozial- und Seniorenimmobilien verabschieden. Statt nur von gigantischen „Pflegebatterien“ und Tausenden neuer Pflegeheime zu träumen, sollte realistischerweise zur Kenntnis genommen werden, dass der Zukunftstrend in eine ganz andere Richtung geht: Generationsübergreifenden Wohnkonzepten mit Dienstleistungsangeboten gehört die Zukunft. Und Kontakte, Pflege und Betreuung werden wieder mehr von Familien, sozialen Konvois und privaten Netzwerken geleistet.

Prioritäten der Planung: Lebenswerte Städte als Leitbilder der Zukunft

Wenn Städte eine Zukunft haben wollen, können sie sich nicht nur als Wirtschaftsstandort profilieren. Die Stadt der Zukunft muss schließlich mehr als Büros und Industrieanlagen bieten. Sie muss mit einem Wort „lebenswert“ sein. Das kann vieles bedeuten. In der subjektiven Einschätzung der jeweiligen Stadtbewohner gelten beispielsweise – im Vergleich der zehn größten Städte Deutschlands –

- München als die gastfreundlichste Stadt;
- Berlin als die kultureichste Stadt;
- Hamburg als die schönste Stadt;
- Köln als die toleranteste Stadt;
- Stuttgart als die wohlhabendste Stadt und
- Bremen als die weltoffenste Stadt.

So jedenfalls schätzen derzeit die Großstädter den Wohnwert „ihrer“ Stadt ein. Ein wenig anders sieht das Bild aus, wenn man die Bevölkerung danach fragt, in welcher Stadt oder Region sie am liebsten wohnen würde. Das Ergebnis: Jeder zehnte Bundesbürger möchte gern in München wohnen (10,1 Prozent). München würde so zur 8-Millionen-Stadt werden – zumindest in der Wunschvorstellung der Bevölkerung. In der Top Ten-Liste der beliebtesten Städte folgen Berlin, Hamburg, Köln, Dresden, Stuttgart, Freiburg, Düsseldorf, Bremen und Hannover. Daneben aber gibt es eine Ranking-Liste der beliebtesten Regionen, die von Oberbayern, Bodensee und Schwarzwald angeführt wird, bevor Nordseeküste, Rheinland, Allgäu, Ostfriesland, Münsterland, Franken und Ostseeküste folgen. Der Wohnwert einer Stadt oder Region wird zur Zukunftsfrage: Aus den Wohnwünschen von heute können Wanderungen von morgen werden.

Das Zeitalter des urbanen Zukunftspessimismus geht zu Ende. Noch in der Nach-

68er-Zeit bis Ende der Neunzigerjahre hatte man in Deutschland den Niedergang der Städte prognostiziert und über ihre Unwirtlichkeit als Anstiftung zum Unfrieden geklagt. „Rettet unsere Städte jetzt!“ lautete beispielsweise 1971 die dramatische Forderung des Deutschen Städtetages. Das alles war einmal. Jetzt zeichnet sich ein Stimmungsumschwung ab und die Leitlinie lautet eher: „Die Zukunft entscheidet sich in den Städten!“ und „Ohne Städte ist kein Staat zu machen!“ Die Deutschen entdecken die Qualität des Stadtlebens wieder, die Innenstadt als lebenswerten Wohnraum, in dem sie sich wohl fühlen können.

Die Menschen haben in Zukunft mehr Zeit zum Leben und zum Wohnen. Die Wohnqualität wird zu einem der wichtigsten Bestimmungsfaktoren für die persönliche Lebensqualität: Sage mir, wo und wie du bis ins hohe Alter wohnst, und ich sage dir, ob es sich lohnt, so lange zu leben. Wohnanlagen werden in Zukunft mehr über Service, Beratung und Betreuung sowie über Identifikation, Image und Interessenprofil verkauft. Nicht dem Leben immer mehr Jahre, sondern den Jahren mehr Lebensqualität geben: Das ist die Leitlinie für die Wohnformen der Zukunft.

Also: Nicht Ufos, Lufttaxis oder rollende Bürgersteige werden das Gesicht der Stadt der Zukunft prägen, sondern Singles und Senioren, Baugemeinschaften und Mehrgenerationenhäuser, Tausch- und Helferbörsen in jedem Stadtteil sowie Nachbarschaftstreffs in jedem Kiez. Die radikale Trennung von Arbeiten, Wohnen und Erholen wird tendenziell wieder aufgehoben. Pendler kehren in die Stadt und Tante-Emma-Läden in die Wohnquartiere zurück, weil sich das Einkaufsverhalten in der älter werdenden Stadtgesellschaft verändert und die

ZUKUNFT FINDET STADT! ABSCHIED VOM URBANEN PESSIMISMUS

Menschen mehr in Wohnungsnähe als auf der grünen Wiese einkaufen wollen. Quartiermanager bieten Concierge-, Einkaufs- und Begleitsdienste an. Und für Baugemeinschaften gibt es Gästezimmer, Gemeinschaftsräume und Innenhöfe, die alle nutzen können. Viele Menschen werden noch bis 70 arbeiten müssen, aber auch Hilfeleistungen auf Gegenseitigkeit anbieten und beanspruchen. Weil sie immer älter werden, wird es – wider Erwarten – weniger Altersheime geben. Denn die Menschen sind mehr als bisher auf familiäre und nachbarschaftliche Unterstützung angewiesen.

Im 21. Jahrhundert müssen Politik und Planung von folgenden zehn Prioritäten ausgehen:

- Mehr Lebensqualitätsverbesserung als Lebensstandardsteigerung.
- Mehr Wohnflächenwachstum als Bevölkerungswachstum.
- Mehr Innenstadtförderung als Bauen auf der grünen Wiese.
- Mehr Hausgemeinschaften als Wohngemeinschaften.
- Mehr Lebenskonzepte als Bauprojekte.
- Mehr Lebensstilmiete als Wohnungskauf.
- Mehr Nachbarschaftshilfe als Sozialamtshilfe.
- Mehr Servicewohnen als betreutes Wohnen.
- Mehr ambulante Dienste als stationäre Pflege.
- Mehr Wohnen daheim als Einweisung ins Heim.

LITERATUR

- Keim, Karl-Dieter (2001): Regenerierung schrumpfender Städte – zur Umbaudebatte in Ostdeutschland. Erkner.
- Mäding, Heinrich (2001): Drohen uns Unruhen wie in England? In: Welt am Sonntag, 3. Juni 2001, S. 6.
- Nolte, Paul (2004): Generation Reform. Jenseits der blockierten Republik. München.
- Opaschowski, Horst W. (2005): Besser leben – schöner wohnen? Leben in der Stadt der Zukunft. Darmstadt.
- Opaschowski, Horst W. (2007): Minimex. Das Zukunftsmodell einer sozialen Gesellschaft. Gütersloh.
- Putnam, Robert David (Hrsg.) (2001): Gesellschaft und Gemeinn. Sozialkapital im internationalen Vergleich. Gütersloh.
- Tiefensee, Wolfgang (2003): Stadtentwicklung zwischen Schrumpfung und Wachstum. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 28/2003, S. 3-6.
- Vascovics, Lazlo A. u. a. (2000): Alterwerden als Single. ifb-Forschungsbericht Nr. 4. Universität Bamberg. Bamberg.
- Wellershoff, Marianne (2005): Das zentrale Nervensystem. Warum die Städte eine große Zukunft haben. In: Kultur Spiegel, 10/2005, S. 9-14.



UNSER AUTOR

Prof. Dr. Horst W. Opaschowski, Zukunftswissenschaftler und Politikberater, ist Wissenschaftlicher Leiter der BAT Stiftung für Zukunftsfragen in Hamburg, einer Nachfolgeinstitution des BAT Freizeit-Forschungsinstituts, das Horst W. Opaschowski 1979 gegründet hat.

Sport und Politik und ihre Inszenierung in den Medien

Jürgen Schier, Claus Leggewie (Hrsg.): **Wettbewerbsspiele. Die Inszenierung von Sport und Politik in den Medien. Interaktiva, Schriftenreihe des Zentrums für Medien und Interaktivität, Gießen. Band 3.**

Campus Verlag, Frankfurt/Main 2006.
188 Seiten, 24,99 Euro.

Das deutsche Sommermärchen des vergangenen Jahres ist noch in bester Erinnerung. Schon bald rücken die Olympischen Spiele in Peking ins Blickfeld des öffentlichen Interesses. Der Zusammenhang von Sport und Politik unter besonderer Berücksichtigung von deren Darstellung in den Medien wird in einem hochinteressanten Sammelband mit zehn Beiträgen untersucht. Das kurz vor der Fußball-Weltmeisterschaft von Jürgen Schier und Claus Leggewie herausgegebene Werk hat nach den Erfahrungen des Turniers nicht an Bedeutung verloren, sondern eher an solcher noch gewonnen. Es gelingt dabei, die beiden gesellschaftlichen Subsysteme Sport und Politik in ihrer medialen Inszenierung nicht nur zu vergleichen, sondern auch – die Unterschiede nicht außer Acht lassend – aufschlussreiche Querverbindungen zu ziehen. Die Herausgeber konstatieren in ihrer einführenden Abhandlung „Medienfußball und Medienpolitik – Zwei Seiten einer Medaille?“, dass „Politik und Sport von den Massenmedien zum Teil unter Verwendung vergleichbarer Skripte in Szene gesetzt werden“. Anschaulich wird dies beispielsweise bei der Vor- und Nachbereitung einer Bundestagswahl sowie eines Länderspiels im Leitmedium Fernsehen. Sport und Politik wurden durch die Massenmedien verändert, die „symbolische Politik“ (Sarcinelli) und das „Politainment“ (Dörner) bestimmen die Wahrnehmung des politischen Prozesses in weiten Teilen der Öffentlichkeit. Die Darstellung des Mediensports wiederum kennzeichnen die Autoren mit den Stichworten Theatralisierung, Emotionalisierung, Personalisierung und Telegenisierung. Unter diesen Aspekten betrachten die durchgehend sehr aufschlussreichen Aufsätze den Gegenstand aus verschiedenen Blickwinkeln.

Mathias Mertens erklärt den Begriff „Medienereignis“ und erläutert die Gabe der Massenmedien, selbst solche durch ellenlange Vor- und Nachbesprechungen, Expertentalks, Umfragen u. Ä. zu inszenieren. Sie bilden die Grundlagen für jene seltenen öffentlichen Diskussionen, die

Grenzen zwischen sozialen Schichten oder Generationen überwinden.

Die Strukturmuster der Medienberichterstattung über politische und sportliche Ereignisse werden von Thorsten Schauerte untersucht. Bedeutende Geschehnisse stellen für ihn „mediale Hochfeste“ dar, die trotz aller Unterschiede viele Gemeinsamkeiten besitzen. Dies gilt nicht nur für die außergewöhnlich hohe Publikumsattraktivität, sondern auch für die Kategorien von Sieg und Niederlage, ihre Deutung und den Umgang mit ihnen. Er unterscheidet in beiden Feldern zwischen genuinen Ereignissen und Medienereignissen, analog zur abgewandelten Weisheit von Altbundestrainer Sepp Herberger: „Nach dem Ereignis ist vor dem Ereignis“. Die Ebenen von Information und Unterhaltung verwischen dabei zusehends, der Trend zur Personalisierung bzw. zur Prominenzorientierung ist eindeutig feststellbar, dies gilt auch für die Printmedien.

Die oft diskutierte Fußball-Politik-Analogie ist Thema des Aufsatzes von Eike Hebecker, der „vier Parallelisierungen“ aufzeigt, „die Personalisierung, die gemeinsame Pfadabhängigkeit von gesellschaftlichen Entwicklungen, eine Stellvertreterfunktion beider Bereiche sowie eine Indikator- und Kommunikationsfunktion“. Vor diesem Hintergrund werden „Vorschläge für ein Forschungsprogramm“ skizziert. Diese betreffen z. B. die Frage nach der Rekrutierung der Protagonisten und der Medienschaffenden. Ebenso werden in Spitzensport und Spitzenpolitik formelle und informelle „Findungskommissionen“ installiert, sei es für die Ämter Bundespräsident, Bundestrainer, Kanzlerkandidat oder Nationaltorhüter. Medienkritik von exponierten Mitspielern wird selbst zum Medienereignis, gerade wenn der Kritiker damit aus der Rolle fällt. Beispiele hierfür sind die Auftritte zweier Alphatiere, die lange Lieblinge der Boulevardpresse waren: Gerhard Schröder in der „Berliner Runde“ am Abend der Bundestagswahl 2005 und die berühmt-berüchtigte „Mist-und-Käse-Rede“ des damaligen Teamchefs der Nationalmannschaft Rudi Völler im Anschluss an ein enttäuschendes Qualifikationsspiel 2003 auf Island.

Jürgen Schier überschreibt seinen Part mit „Fußball, nationale Identität und der Standort Deutschland“. Er untersucht den Umgang mit der Gastgeberrolle Deutschlands im Vorfeld der WM 2006. Nicht zuletzt für die politische Bildung ist bedeutsam, wenn etwa nach Whannel festgestellt wird, dass der Fußball – wie populäre Kultur überhaupt – „eine Schnittstelle zwischen dem Alltagssprachlichen Commonsense und den stärker organisierten Formen des politischen Diskurses“ konstituiert. Das kann auf ein „Wir und die An-

deren“-Gefühl hinauslaufen, muss aber nicht zwangsläufig auf nationalstaatlicher Ebene verharren. Dies zeigt die Popularität der Europapokalwettbewerbe Champions League und UEFA-Pokal, die mittlerweile eine europäische Öffentlichkeit geschaffen haben, von der die Politik nur träumen kann.

Mit der „Marke Deutschland“ beschäftigt sich Claus Leggewie, er titelt „Sport als Medium kollektiver Identität im Globalisierungsprozess“. Um dem Schlagwortcharakter des Begriffes „Globalisierung“ zu entkommen, entfaltet er drei Termini: Entgrenzung meint die schwindende Bedeutung nationaler Grenzen, Lokalisierung das „permanente und systematische Zusammenspiel globaler mit lokalen Faktoren“ und Hybridität die Entwicklung, dass „nationale Kulturen nicht (mehr) unbestritten den Ausgangspunkt (...) politischer Wir-Gefühle bilden“. Weltmeisterschaften und Olympische Spiele waren im Wortsinne schon immer interkontinentale Veranstaltungen, doch nun intensiviert der Sport durch Großereignisse mit weltweitem Echo den Prozess der Globalisierung. Er ist nicht mehr nur die „schönste Nebensache“, sondern steht im Zentrum der Aufmerksamkeit von Politik und Wirtschaft, weil er die Ambivalenz der Gegenwart geradezu spiegelbildlich verdeutlicht: Eine internationale Vernetzung von Medien und Ökonomie geht einher mit dem Wunsch nach Identifikation und Differenz.

Christoph Bieber betrachtet „Experten und Karrieren“ und findet Parallelen. Mediensport wird etwa sehr häufig von ehemaligen (National-)Spielern und verdienten Trainer begleitet, politische Beiträge werden ebenso des Öfteren von „Ehemaligen“ – etwa von Ex-Politikern in der Rolle der seriösen Elder Statesmen – kommentiert. Die Bilder gleichen sich, die Ebenen der Berichtenden und derer, über die berichtet wird, verwischen sich, „Prominenz“ wird immer mehr zum Qualitätsmerkmal in journalistischen Formaten des Fernsehens.

Wie Sportler und Politiker zu Bekanntheit durch und in den Medien gelangen, ist Thema von Thomas Bruns und Thomas Schierl. Sport und Politik werden als grundsätzlich verknüpfte gesellschaftliche Teilbereiche vorgestellt. Markante Beispiele sind hier Olympische Spiele, sei es für das Naziregime 1936 in Berlin oder für die Ostblockstaaten in Zeiten des Kalten Krieges. Doch auch in der demokratischen Gesellschaft verschwimmen die Sphären, wenn auch weit weniger drastisch. Anhand einer quantitativen Inhaltsanalyse der Magazine Bunte und Spiegel verweisen die Autoren darauf, dass Sportler wie Politiker auf möglichst häufig-

ges und mit positiven Emotionen einhergehendes Erscheinen in den Medien setzen.

Oliver Fritsch schließlich vergleicht in einem Essay aus der Perspektive des „Zeitungslasers“ das medienvermittelte Image zweier deutscher Reformer, Jürgen Klinsmann und Paul Kirchhof. So unterschiedlich die beiden Männer auch sind, teilen sie doch die Erfahrung, im Zentrum der öffentlichen Stimmungsmache von Boulevardpresse, vermeintlichen Freunden und erklärten Gegnern gestanden zu haben. Auch die Argumente der Qualitätspresse kamen dagegen nicht an.

Kritisch anzumerken ist, dass der letzte Beitrag, ein Gespräch zwischen Claus Leggewie und Daniel Cohn-Bendit mit der Überschrift „Man muss die Sportler vor dem Sportsystem retten“, sowohl inhaltlich als auch formal aus der Reihe fällt und einen vergleichsweise geringen Informationswert bietet.

Dies trübt jedoch keineswegs den Gesamteindruck. Die Herausgeber und Autoren legen ein informatives und aspektreiches Werk vor, dem eine große Leserschaft zu wünschen ist. Höchst aufschlussreich wird vermittelt, wie Massenmedien funktionieren, wie sie über sportliche und politische Ereignisse berichten, solche erschaffen und sich bisweilen selbst zu einem medialen Ereignis stilisieren.

Martin Mai

Neues zum Thema Nationalsozialismus

Helmut Kurz:
**Katholische Kirche im
Nationalsozialismus.
Lese- und Arbeitsbuch für den
Religionsunterricht.**

LIT-Verlag, Berlin 2006.
389 Seiten, 29,80 Euro

Helmut Kurz kann in Anspruch nehmen, eine Lücke geschlossen zu haben. Religions- und Geschichtslehrerinnen und -lehrer werden erfreut und erleichtert sein. Mit seiner reichen Erfahrung in der Referendarsausbildung hat Helmut Kurz neue Quellen über das Verhalten der Katholischen Kirche im Nationalsozialismus so zusammengestellt und kommentiert, dass ein überzeugender Unterricht gestaltet werden kann. Der Autor bietet für die einzelnen Kapitel wertvolle didaktische Hilfen an und weist auf weiterführende Literatur und Medien hin. Die Materialien sind insgesamt so umfangreich, dass es im Unterricht notwendig sein wird, eine Auswahl zu treffen und Schwerpunkte zu bilden. Auch dafür gibt der Autor geeigneten Rat.

Helmut Kurz entgeht der Gefahr, eine Apologie der Katholischen Kirche zu versuchen. So wird die Frage nach Schuld und Versagen der Kirche nicht ausgespart. Die Quellensammlung bietet Raum für ein eigenständiges und begründetes Urteil der Schülerinnen und Schüler.

Es ist aber erfreulich, dass zum Beispiel der mutige Widerstand des Rottenburger Bischofs Joannes Baptista Sproll auch dokumentiert wird. Man mag gar nicht daran denken, was gewesen wäre, wenn die Mehrzahl der Bischöfe seine Courage gehabt hätte.

Jedenfalls ist es eine großartige Sache, dass dieses Lese- und Arbeitsbuch vorgelegt wurde. Es sollte in keiner Schulbibliothek fehlen.

Siegfried Schiele

Integration im Aufbruch

Siegfried Frech/Karl-Heinz Meier-Braun (Hrsg.):

**Die offene Gesellschaft. Zuwanderung
und Integration.**

Wochenschau Verlag, Schwalbach 2007.
256 Seiten, 16, 80 Euro.

Das Zusammenleben in Deutschland ist nicht mehr dem Zufall überlassen. Die Integrationspolitik ist mit dem Nationalen Integrationsplan vom 12. Juli 2007 auf eine neue Basis gestellt worden. Bundesregierung, Länder, Kommunen und Verbände wollen mit diesem Plan die Eingliederung von Einwanderern deutlich verbessern. Karl-Heinz Meier Braun und Siegfried Frech haben punktgenau zu dieser Thematik ihr Buch veröffentlicht. Zusammen mit weiteren Autoren plädieren sie für eine offene Gesellschaft, die Zuwanderung und Integration als Teile der deutschen Gesellschaft in der Mitte hat. Die Argumente der Beiträge sind sozialer und wirtschaftlicher Natur.

Den Anfang macht Karl-Heinz Meier Braun, der in sieben Phasen den langen Weg ins Einwanderungsland Deutschland aufzeichnet: vom Funktionieren der Gastarbeiter seit den 1950er-Jahren bis hin zum Ziel des Miteinanders in Form des Zuwanderungsgesetzes von 2005. Auch die Integrationsbeauftragte der Bundesregierung, Staatsministerin Maria Böhmer (CDU) meldet sich zu Wort. Sie definiert Integration als Identifikation, Teilhabe und Verantwortung vor Ort. Das Wichtigste sei, Kindern und Jugendlichen aus Zuwandererfamilien bessere Startchancen für ihr Leben in Deutschland zu geben; es müsse gelingen, dass sie von Anfang an die deutsche Sprache beherrschen und eine gute Ausbildung erreichen. Dabei greift sie ein Zitat von Ludwig Wittgenstein auf: „Die Grenzen meiner Sprache

bedeuten die Grenzen meiner Welt.“ Ein türkisches Sprichwort lautet fast gleich: „Eine Sprache – eine Welt.“ Besonders wichtig sei es auch, die Lebenssituation von Migrantenfrauen zu verbessern, denn sie hätten als Mütter eine Schlüsselrolle für die Integration der nächsten Generation. Der Integrationsplan ist ein Signal in diese Richtung.

Der Migrationsexperte Dieter Oberndörfer zeigt mit einem Blick in die Geschichte der Zuwanderung die Brandbreite unzureichender Integrationskonzepte auf und den mangelnden politischen Willen, tragfähige Modelle der Integration zu etablieren. Zudem kritisiert er das Zuwanderungsgesetz von 2005 als ein „Zuwanderungs-Verhinderungsgesetz“. Danach sei die Einwanderung nach Deutschland fast zum Erliegen gekommen. Oberndörfers Bild einer offenen Gesellschaft: ein Leben in kultureller Vielfalt – eine Akzeptanz von kulturellem Pluralismus. Der Lernprozess bis dahin sei lang.

Matthias Micus und Franz Walter bringen hingegen neue Aspekte in die Debatte über „Parallelgesellschaften“ ein; richtigerweise müsse in der Öffentlichkeit eher von einer „Kultur der Armut“ gesprochen werden als von „Parallelgesellschaften“. Abgrenzung ist für sie nicht per se schlecht, sondern vielmehr stabilisierend, solange sie den Dialog mit der Aufnahmegesellschaft nicht verweigert und ihre Werte absolut setzt. Vielleicht hat der Schriftsteller Feridun Zaimoglu Recht, wenn er sagt, es gäbe keine Parallelgesellschaften in Deutschland. Micus' und Walters Mittel gegen eine „Kultur der Armut“ sind bessere Teilhabe- und Erfolgchancen für Menschen mit Migrationshintergrund. Als Erfolgsmodell für eine gelungene Integration beschreiben sie die Zuwanderungsgemeinschaft der Ruhrpolen und die parteipolitischen Milieus. Der Weg aller war derselbe: Sie wurden von der Mehrheitsgesellschaft sowie den Parteigegnern abgelehnt, haben sich dann abgesondert und bestmöglich organisiert. Das Resultat ließ sich sehen – sie fanden den Weg in die Aufnahmegesellschaft.

Spätestens seit PISA steht fest: Das deutsche Schulsystem verweigert Migrantenkindern den sozialen Aufstieg; es bietet keine optimalen Lernbedingungen. Inken Keim und Rosemarie Tracy fordern auf der Grundlage neuerer sprachwissenschaftlicher Forschungen einen Perspektivenwechsel: Migrantenkinder seien unterfordert und damit auch unterfordert – mit einer oftmals halbfertigen Mehrsprachigkeit. Darum sei die Leistung solcher Kinder unter dem Machbaren zu würdigen statt

nur zu bemängeln. Bestätigt wird übrigens diese Situation auch von türkischen Migranten. Eine Türkin oder einen Türken zu finden, die bzw. der Medizin oder Jura studiert, ist schwieriger als eine Stecknadel im Heuhaufen zu finden. Somit ist es höchste Zeit, diese Erkenntnisse der beiden Sprachwissenschaftlerinnen in die Lehrerbildung zu integrieren.

Andreas M. Wüst macht in seinem Beitrag deutlich, dass sich Machtbereiche von Gesellschaften nicht automatisch öffnen. Politische Partizipation und Repräsentation von Migranten sei dafür nötig. Wüst stellt fest: Herkunft, Zeitpunkt der Einwanderung, kulturelle und religiöse Orientierung der eingebürgerten Personen prägen das Wahlverhalten. Soziale Integration fördere stärkere politische Partizipation. Migration wird weltweit zunehmen. Thomas Straubhaar untersucht die wirtschaftlichen Folgen der Zuwanderung und bejaht wie Rita Süßmuth ein Punktesystem

als zentralen Selektionsmechanismus. Dieses System vergrößere den migrationspolitischen Gestaltungsraum für Politiker, Wirtschaft und Gesellschaft. Auch das Sündenbock-Image der Migranten in der Öffentlichkeit mache Strukturreformen überfällig; er sieht in der fehlenden Mobilität der Einheimischen mit einem Grund für die Arbeitslosigkeit. Der Sozialstaat sei jetzt mehr als gefragt.

Der Alterungsprozess der deutschen Bevölkerung hat erhebliche Belastungen der Sozialsysteme zur Folge. Laut Herbert Brückner könne Deutschland erheblich von der Zuwanderung profitieren; sie senke den Altersquotienten um bis zu ein Drittel und den Belastungsquotienten bezüglich der wirtschaftlichen Leistungskraft der Erwerbsbevölkerung um ein Viertel. Insgesamt seien mit Gewinnen von ein bis zwei Prozent des Bruttoinlandsproduktes zu rechnen.

Medien sind Katalysatoren. Christoph Butterwege gibt Beispiele aus Spiegel, Focus, Stern etc., wie Medien häufiger Vor-

urteile gegenüber Migranten verstärken als abbauen. Der Grund ist offensichtlich: Solche Geschichten verkaufen sich besser. Butterwege mahnt eine seriöse Berichterstattung an, die sich dem journalistischen Ethos verpflichtet fühlt und allgemeine Persönlichkeitsrechte achtet. Schließlich plädiert Karl-Heinz Meier-Braun im abschließenden Beitrag für ein Engagement der internationalen Völkergemeinschaften in Fragen weltweiter Migration.

Als Fazit ist zu sagen, dass die Herausgeber eine aktuelle und kompakte Analyse zur Integrationsdebatte darbieten. Damit haben Meier-Braun und Frech dem Trend von simplen Migrationsdebatten entgegengewirkt und Lösungsvorschläge vorgelegt. Die Vision von einer offenen Gesellschaft haben die Autoren gut durchdacht, besonnen diskutiert und klug festgelegt. Das Buch eignet sich daher für Politiker, Soziologen, Lehrer und Journalisten gleichermaßen.

Selda Göktaş und Andrada Noaghiu

Wenn Sie **DER BÜRGER IM STAAT** abonnieren möchten, erhalten Sie die Zeitschrift für nur € 12,80, vier Hefte im Jahr, frei Haus. Schicken Sie diesen Abschnitt zurück an:

Verlagsgesellschaft W.E. Weinmann mbH, Postfach 1207, 70773 Filderstadt.

Sollten Sie jeweils drei Monate vor Ablauf des Kalenderjahres nicht abbestellt haben, läuft das Abonnement weiter.

Hiermit erteile ich widerruflich die Abbuchungsermächtigung für den Jahresbezugspreis in Höhe von € 12,80.

Name, Vorname bzw. Organisation

Straße, Hausnummer

PLZ, Ort

Datum, Unterschrift

Geldinstitut

Konto-Nr.

BLZ

Datum, Unterschrift

Rechtlicher Hinweis:

Ich kann diese Bestellung binnen 14 Tagen widerrufen. Zur Wahrung der Frist genügt die rechtzeitige Absendung (Poststempel) an: Verlagsgesellschaft W.E. Weinmann mbH, Postfach 1207, 70773 Filderstadt.

Ich habe von meinem Widerspruchsrecht Kenntnis genommen.

Datum, Unterschrift

LANDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG BADEN-WÜRTTEMBERG

Staffenbergstraße 38, 70184 Stuttgart
Telefon 0711/164099-0, Service -66, Fax -77
lpb@lpb-bw.de, www.lpb-bw.de

Direktor: Lothar Frick -60
Referentin des Direktors: Sabina Wilhelm -62
Stellvertretender Direktor: Karl-Ulrich Templ -40

Stabsstelle Marketing
Leiter: Werner Fichter -63
Öffentlichkeitsarbeit: Joachim Lauk -64
Stabsstelle Controlling: N.N.

Abteilung Zentraler Service

Abteilungsleiter: Günter Georgi -10
Haushalt und Organisation: Gudrun Gebauer -12
Personal: Ulrike Hess -13
Information und Kommunikation: Wolfgang Herterich -14
Siegfried Kloske, Haus auf der Alb, Tel.: 07125/152-137

Abteilung Demokratisches Engagement

Abteilungsleiter/Gedenkstättenarbeit: Konrad Pflug* -30
Landeskunde und Landespolitik: Dr. Iris Häuser* -20
Bürgerschaftliches Engagement, Ehrenamt,
Zivilgesellschaft: Dr. Jeannette Behringer -23
Schülerwettbewerb des Landtags: Monika Greiner* -25
Stefan Paller* -26
Frauen und Politik: Beate Dörr/Sabine Keitel -29/-32
Freiwilliges Ökologisches Jahr: Steffen Vogel* -35
Anke Schütze*/Charlotte Becher* -36/-34
Stefan Paller* -37

Abteilung Medien und Methoden

Abteilungsleiter/Neue Medien: Karl-Ulrich Templ -40
Politik & Unterricht/Schriften zur politischen Landes-
kunde Baden-Württembergs: Dr. Reinhold Weber -42
Deutschland & Europa: Jürgen Kalb -43
Der Bürger im Staat/Didaktische Reihe:
Siegfried Frech -44
Politische Bildung Online/E-Learning: Susanne Meir -46
Internet-Redaktion: Klaudia Saupe -49

Abteilung Haus auf der Alb

Tagungsstätte Haus auf der Alb,
Hanner Steige 1, 72574 Bad Urach
Telefon 07125/152-0, Fax -100
www.hausaufderalb.de

Abteilungsleiter: Dr. Markus Hug -146
Hausmanagement: Erika Höhne -109
Bibliothek: Gordana Schumann -121
Schule und Bildung: Robert Feil -139
Internationale Politik und Friedenssicherung:
Wolfgang Hesse -140
Europa – Einheit und Vielfalt: Dr. Karlheinz Dürr -147

* Bürositz: Paulinenstraße 44-46, 70178 Stuttgart
Telefon: 0711/164099-00, Fax -55

Abteilung Regionale Arbeit

Regionale Arbeit, Jugend und Politik
Politische Tage für Schülerinnen und Schüler
Veranstaltungen für den Schulbereich

Außenstelle Freiburg
Bertoldstraße 55, 79098 Freiburg
Telefon: 0761/20773-0, Fax -99
Leiter: Dr. Michael Wehner -77
Jennifer Lutz -33

Außenstelle Heidelberg
Plöck 22, 69117 Heidelberg
Telefon: 06221/6078-0, Fax -22
Leiter: Wolfgang Berger -14
Angelika Barth -13
Peter I. Trummer -17

Außenstelle Tübingen
Hanner Steige 1, 72574 Bad Urach
Telefon: 07125/152-145, Fax -133
Leiter: Rolf Müller -135
Klaus Deyle -134

LpB-Shops/Publikationsausgaben

Bad Urach Hanner Steige 1, Telefon 07125/152-0
Montag bis Freitag
8.00–12.00 Uhr und 13.00–16.30 Uhr

Freiburg Bertoldstraße 55, Telefon 0761/20773-10
Dienstag und Donnerstag 9.00–17.00 Uhr

Heidelberg Plöck 22, Telefon 06221/6078-11
Dienstag 9.00–15.00 Uhr
Mittwoch und Donnerstag 13.00–17.00 Uhr

Stuttgart Staffenbergstraße 38,
Telefon 0711/164099-66
Montag und Donnerstag 14.00–17.00 Uhr

Newsletter „einblick“

anfordern unter www.lpb-bw.de/newsletter

DER BÜRGER IM STAAT IM INTERNET

Aktuelle, ältere und vergriffene Hefte zum Downloaden: **www.buergerimstaat.de**

BESTELLUNGEN

Alle Veröffentlichungen der Landeszentrale (Zeitschriften auch in Klassensätzen) können schriftlich bestellt werden: Landeszentrale für politische Bildung, Marketing
Stafflenberstraße 38, 70184 Stuttgart, Telefax 0711/164099-77
marketing@lpb.bwl.de oder im Webshop: www.lpb-bw.de/shop

FORDERN SIE UNSERE VERZEICHNISSE AN

oder orientieren Sie sich im Internet unter lpb-bw.de.

Wenn Sie nur kostenlose Titel mit einem Gewicht unter 1 kg bestellen, fallen für Sie keine Versandkosten an. Für Sendungen über 1 kg sowie grundsätzlich bei Lieferungen kostenpflichtiger Produkte werden Versandkosten berechnet.

www.lpb-bw.de