Suhrkamp Verlag

Leseprobe

Häußermann, Hartmut / Läpple, Dieter / Siebel, Walter
Stadtpolitik

© Suhrkamp Verlag
edition suhrkamp 2512
978-3-518-12512-0

edition suhrkamp 2512

Urbanität ist ein Kennzeichen der Moderne, die Entstehung der europäischen Metropolen rief Staunen und Kritik hervor. Dabei galten Städte nie als natürlicher Lebensraum, strategische Interventionen und sozialpolitische Projekte prägen bis heute ihr Erscheinungsbild. Dieser Band widmet sich der Theorie und der Geschichte der Stadtpolitik in Deutschland. Der zeitdiagnostische Teil bietet einen Überblick über Themen wie Gentrification, Einkaufszentren und die Renaissance der Innenstadt.

Hartmut Häußermann ist Professor für Stadt- und Regionalsoziologie in Berlin. Dieter Läpple ist Professor für Stadt- und Regionalökonomie in Hamburg. Walter Siebel ist Professor für Soziologie in Oldenburg.

Stadtpolitik

Hartmut Häußermann
Dieter Läpple
Walter Siebel

Suhrkamp

edition suhrkamp 2512
Erste Auflage 2008
© Suhrkamp Verlag Frankfurt am Main 2008
Originalausgabe
Alle Rechte vorbehalten, insbesondere das der Übersetzung,
des öffentlichen Vortrags sowie der Übertragung
durch Rundfunk und Fernsehen,
auch einzelner Teile.
Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form
(durch Fotografie, Mikrofilm oder andere Verfahren)
ohne schriftliche Genehmigung des Verlages reproduziert
oder unter Verwendung elektronischer Systeme
verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.
Satz: Hümmer GmbH, Waldbüttelbrunn
Druck: Druckhaus Nomos, Sinzheim
Umschlag gestaltet nach einem Konzept
von Willy Fleckhaus: Rolf Staudt
Printed in Germany
ISBN 978-3-518-12512-0

1 2 3 4 5 6 – 13 12 11 10 09 08

Inhalt

Vorbemerkung 7

1. Wandel der Stadtentwicklung 8
2. Verstädterung und Urbanisierung in der Industriegesellschaft 22
3. Stadt und Land 30
4. Steuerungsversuche – die Entstehung der Stadtplanung . . 43
5. Stadtentwicklung zwischen 1918 und 1933 55
6. Wohnungs- und Städtebau in der Zeit des Nationalsozialismus 66
7. Stadtentwicklung nach 1945 78
8. Stadterneuerung und die Rolle der Sozialwissenschaften . 112
9. Fordismus und die fordistische Stadtlandschaft 135
10. Die Krise des Fordismus und die Suche nach postfordistischen Perspektiven 159
11. Die fragmentierte Stadt 182
12. Schrumpfende Städte 203
13. Vom modernen zum postmodernen Regime der Stadterneuerung 225
14. Postmoderne Stadtpolitik 246
15. Die privatisierte Stadt 279
16. Wandel des öffentlichen Raumes 301
17. Integration 313
18. Theorie der Stadtpolitik 331
19. Renaissance der Städte 362

Literaturverzeichnis 374

Detaillierte Inhaltsübersicht am Schluß des Bandes

Vorbemerkung

Wir haben bei der Arbeit an diesem Buch die Hilfe von Nicole Schwindeler, Merle Rietschel und Sebastian Kröger in Anspruch nehmen können. Wir bedanken uns herzlich bei ihnen.

Unser besonderer Dank gilt auch dem Hanse-Wissenschaftskolleg in Delmenhorst, das uns durch Fellowships die Gelegenheit zur Arbeit an den Themen und zur gemeinsamen Diskussion gab.

Berlin/Hamburg/Oldenburg, Mai 2007

1. Wandel der Stadtentwicklung

In den ersten beiden Jahrzehnten nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges, den goldenen Jahren des Kapitalismus, schien die Bundesrepublik auf dem Weg in eine ökonomisch prosperierende, sozial gerechte und auch kulturell integrierte Gesellschaft zu sein. Die Wachstumsraten waren hoch, es herrschte Vollbeschäftigung und die sozialstaatlichen Sicherungen wurden ausgebaut. Die zwölf Millionen Flüchtlinge, die in dieser Zeit integriert wurden, besaßen die deutsche Staatsbürgerschaft, verfügten über nachgefragte Qualifikationen und ähnelten in ihren normativen Orientierungen den Einheimischen. Vor diesem Hintergrund ging man davon aus, daß sich auch die zukünftige Entwicklung der Städte ohne größere Probleme vollziehen würde.

Aber dieser »kurze Traum immerwährender Prosperität« (Lutz 1984) wurde schon in den siebziger Jahren von einer anderen Realität eingeholt – und am Ende des 20. Jahrhunderts gab es ein böses Erwachen. Verantwortlich dafür sind vier Entwicklungen: die Globalisierung, der Wandel von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft, der demographische Wandel, die Wiedervereinigung bzw. die Transformation der DDR. Die Städte sind eingebettet in diese Entwicklung – die lange Wachstumsperiode wurde von ökonomischer Stagnation und Integrationsproblemen abgelöst, denen die herkömmlichen Politikkonzepte nicht gewachsen sind.

1.1 Globalisierung

Globalisierung bedeutet, daß die Rahmenbedingungen lokalen Handelns nur noch in eingeschränktem Maße lokal kontrollierbar und gestaltbar sind. Die globalisierten Finanzmärkte machen die Finanzierungsbedingungen der lokalen Akteure unkalkulierbar, und die Investitionsstrategien der Global Players bestimmen über Arbeitsmarktentwicklung und Gewerbesteueraufkommen der Kommunen. Global agierende Investoren drängen auch auf den deutschen Immobilienmarkt. Die Kommunen verlieren mit zunehmender Privatisierung wichtige Partner ihrer Stadtentwicklungspolitik.

Der Wettbewerb unter den Kommunen wird räumlich und inhalt-

lich erweitert: Städte und Stadtregionen konkurrieren in einem internationalen Rahmen um Investitionen und um Arbeitskräfte. Diese erweiterte Konkurrenz wird mit allen Mitteln der Stadtpolitik geführt. Dadurch werden bislang eigenständige Themen der Kommunalpolitik, wie die Wohnungs- und die Kulturpolitik, als sogenannte »weiche Standortfaktoren« in den Dienst der Wirtschaftsförderung gestellt.

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. Die Städte werden multinational und multikulturell.

1.2 Sozioökonomischer Strukturwandel

Mit dem Wandel von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft ist die Arbeitslosigkeit für die großen Städte inzwischen zu einem festen Wesensmerkmal geworden. Sie verhärtet sich vor allem bei niedrig qualifizierten Männern. Diese finden im expandierenden Dienstleistungssektor 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 die deutschen Arbeitsbeziehungen, erschweren den Eintritt in den Arbeitsmarkt. Es entsteht eine Spaltung zwischen jenen, die in den Arbeitsmarkt integriert sind, und denen, die dauerhaft in die Arbeitslosigkeit ausgegrenzt werden. Auch innerhalb des Arbeitsmarktes vertiefen sich die Ungleichheiten nach Qualifikation, Arbeitsplatzsicherheit und Einkommen.

Da die neuen Arbeitsplätze der modernen Industrien und Dienstleistungen andere Standorte bevorzugen, entstehen auch neue räumliche Ungleichgewichte: Die altindustriellen Regionen wie das Ruhrgebiet und die Werftstandorte verlieren Arbeitsplätze und Bevölkerung, während die Rheinschiene und der Süden der Republik einen deutlichen Zuwachs verzeichnen können. Neben dieses sogenannte Nord-Süd-Gefälle ist das Ost-West-Gefälle getreten. 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, sie wird aber auch neue Entwicklungsperspektiven für die Städte eröffnen.

1.3 Demographische Veränderungen

Die Zahl der Deutschen wird abnehmen. Ohne Zuwanderung würden – nach den Prognosen des Statistischen Bundesamtes – von den heute 82 Millionen im Jahr 2030 nur noch 71 Millionen Menschen in Deutschland leben, im Jahr 2050 würde sich die Einwohnerschaft rechnerisch um 24 Millionen verringert haben. Das ist der gegenwärtige Umfang der Bevölkerung der neuen Bundesländer plus ganz Norddeutschland. Bei der – optimistischen – Annahme einer jährlichen Nettozuwanderung von 200 000 Menschen würde sich die Einwohnerzahl der BRD bis zum Jahre 2050 immer noch mindestens um die Bevölkerungszahl Niedersachsens verringern. Der Bevölkerungsrückgang hat altersstrukturelle Konsequenzen: Der Anteil der über Sechzigjährigen steigt bis 2050 auf 37 Prozent, der der Hochbetagten auf 12 Prozent, gleichzeitig sinkt der Anteil der unter Zwanzigjährigen auf 16 Prozent.

Diese Veränderungen verlaufen nicht räumlich neutral. Sie werden überlagert von Wanderungsbewegungen. Als dominante Tendenz zeigt sich ein Rückzug aus der Fläche. Gleichwohl werden diese Entwicklungen auch für einen Teil der Städte dramatische Folgen haben, denn nicht alle werden ihre Bevölkerungsbasis sichern können. Bereits heute gibt es Städte, bei denen der Schrumpfungsprozeß unumkehrbar erscheint – in Ostdeutschland vor allem, aber auch in den altindustriellen Regionen Westdeutschlands.

Die durch den Zusammenbruch der ostdeutschen Industrie ausgelösten großräumigen Wanderungsbewegungen von Ost nach West treffen in den neuen Bundesländern zusammen mit Abwanderungen aus den Kernstädten ins Umland, mit der sogenannten Suburbanisierung. In den neuen Bundesländern läßt sich schon heute beobachten, was das für Städte bedeuten kann: Leipzig hat in den neunziger Jahren 90 000 Einwohner verloren, das sind 17 Prozent seiner Bevölkerung, Halle verlor im selben Zeitraum annähernd die gleiche Zahl; da Halle nur 320 000 Einwohner hatte, bedeutet das einen Verlust von fast einem Drittel seiner Einwohnerschaft.

Zum demographischen Wandel gehört die immer stärkere Interna-

tionalisierung der Bewohnerschaft der deutschen Städte. Etwa 20 Prozent aller Einwohner in Deutschland haben einen »Migrationshintergrund«, entweder die Eltern oder sie selbst sind also zugewandert; in Stuttgart oder Frankfurt am Main liegt dieser Anteil bei 40 Prozent. Die kulturelle und ethnische Heterogenität wächst von Tag zu Tag, der Anteil der Bevölkerung »mit Migrationshintergrund« erreicht in den größten Städten bei den Jugendlichen unter 18 Jahren bald die 50-Prozent-Grenze. Wegen der generellen Abnahme der Zahl der Jugendlichen werden die Städte bald verstärkt um Zuwanderer werben – und auf den großstädtischen Arbeitsmärkten werden verstärkt qualifizierte Arbeitskräfte nachgefragt. Noch haben sich die Städte sehr unzureichend auf ihre multikulturelle Zukunft eingestellt, dies aber wird ein herausragendes Thema der Stadtpolitik werden.

1.4 Wiedervereinigung

Die Wiedervereinigung und die Probleme der Transformation in den neuen Bundesländern belasten nicht nur den Staatshaushalt der Bundesrepublik. Zwischen Ost und West haben sich auch sehr viel schärfere soziale und räumliche Disparitäten entwickelt, als wir es vom Nord-Süd-Gefälle bisher gewohnt waren. Die neuen Bundesländer haben bereits über eine Million Einwohner an den Westen verloren, und da vor allem Jüngere und besser Qualifizierte, insbesondere junge Frauen (und damit die künftigen Mütter) abwandern, können solche Regionen nicht mehr auf eine Zukunft in gewohnten Bahnen hoffen.

Im globalen Kontext zeigt sich ein gänzlich anderes Bild. Der Prozeß der Verstädterung ist im Weltmaßstab keineswegs abgeschlossen. 1900 lebten 86,4 Prozent der Weltbevölkerung in ländlichen Gebieten und nur 13,6 Prozent in Städten. Im Jahre 2025 werden laut einer UN-Prognose 60 Prozent der Weltbevölkerung in urbanisierten Gebieten leben. Weltweit drängt die Bevölkerung in die Städte. Am stärksten ist dieser Drang in den Ländern, in denen die Möglichkeit, als Städter sein Brot mit formeller Erwerbsarbeit zu verdienen, am wenigsten entwickelt ist. Hier wird die Verstädterung weniger durch die Attraktivität der Stadt als durch die Unmöglichkeit, auf dem Land zu überleben, vorangetrieben. Eigentumsverhältnisse, korrupte Eliten, das Klima und rückständige Formen der Landbestellung ver-

hindern, daß die wachsende Bevölkerung auf dem Land und in ihrer traditionellen Lebensweise ein Auskommen findet. In der Hoffnung auf Arbeit wandern sie in die Städte, wo die meisten von ihnen in ungeplanten Spontansiedlungen, die in der Regel weder über Kanalisation noch Wasserversorgung verfügen, um ihr tägliches Überleben kämpfen. So entstehen in den Entwicklungsländern sozial und räumlich tief gespaltene Megastädte mit zehn und mehr Millionen Einwohnern, wie z. B. Lagos und Bombay mit über 18 Millionen, in denen sich vor allem die Armutsquartiere rapide ausdehnen. Im Jahr 2005 gab es nach UN-Angaben 40 Megastädte mit jeweils mindestens zehn Millionen Einwohnern, im Jahr 2015 wird es bereits 600 Millionen Bewohner von Megastädten geben.

In Europa dagegen schien die Verstädterung noch vor einigen Jahren an ihr Ende gelangt zu sein. Hier verlief der Urbanisierungsprozeß in vier Phasen:

Vormoderne Urbanisierung: Im Zuge agrartechnischer Neuerungen im elften und zwölften Jahrhundert wuchs der Nahrungsspielraum, die europäische Bevölkerung vermehrte sich nahezu um das Zehnfache, und ein beträchtlicher Teil dieses Zuwachses konnte auf Dauer von landwirtschaftlicher Arbeit freigestellt werden, das heißt als Städter leben. Ab dieser Zeit entwickelten sich in Europa die Städte zu spezialisierten Zentren des produzierenden Gewerbes und der wirtschaftlichen Dienstleistungen. Die polyzentrische, differenzierte Struktur dieses neuen städtischen Systems erwies sich ökonomisch und politisch als überaus vorteilhaft. Sie ermöglichte vor allem die Herausbildung vielfältiger Formen der Selbstorganisation, die eine wesentliche Basis für die Vitalität der europäischen Städte wurde (Benevolo 1999, 45).

Ab 1700, im Zeitalter des Absolutismus, ergab sich ein zweiter Schub der Stadtbildung. Neben Neugründungen wie Rastatt (1700), Ludwigsburg (1706), Karlsruhe (1715) und Neustrelitz (1733) sind auch die umfangreichen Um- und Ausbauten bestehender Städte wie Dresden, Salzburg, Stuttgart und Hannover dazuzurechnen. Sie wurden im Zuge der Zentralisierung der Verwaltung der neu entstehenden Territorialstaaten zu Residenz- und Garnisonsstädten ausgebaut. Damit trat ein neuer Typus von Stadt auf die europäische Bühne: nicht die autonome Gemeinde von Handwerkern und Kaufleuten, sondern die Residenz- und Garnisonsstadt als das Herrschaftszentrum eines zentralistisch organisierten Territorialstaates,

in dem der fürstliche Hof, Beamte und Soldaten den Ton angaben (Gerlach 1990, 9f.).

Industrielle Urbanisierung: Die zweite Phase begann in Deutschland Mitte des 19. Jahrhunderts mit der industriellen Urbanisierung. Dieser primär ökonomisch geprägte Prozeß, mit dem sich der Übergang von der traditionellen zur modernen Stadt vollzog, setzte in Europa am Ende des 18. Jahrhunderts, in Deutschland erst zu Beginn der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts ein. »Der Kernbegriff, der den wichtigsten Entwicklungsimpuls jener Zeit bezeichnet, ist der der Mobilisierung« (Reulecke 1985, 14). Die Aufhebung einer Fülle traditioneller Beschränkungen der räumlichen und der sozialen Mobilität eröffnete eine Modernisierungsdynamik, deren äußeres Kennzeichen die »Entfestigung« der Städte, also das Schleifen der Stadtmauern und das Auffüllen der Gräben war. In diesem historischen Kontext kam es zur Wechselwirkung, zur gegenseitigen Durchdringung und Verstärkung der beiden dominanten Tendenzen der Moderne: der Industrialisierung und der Verstädterung. Durch die industrielle Urbanisierung vollzog sich in Europa eine gewaltige Umschichtung der Bevölkerung zugunsten der Städte. Als Ursache dieser sich in nur wenigen Jahrzehnten vollziehenden tiefgreifenden ökonomischen, sozialen und siedlungsstrukturellen Strukturwandlung »gilt die Verknüpfung von Bevölkerungswachstum, Industrialisierung und Binnenwanderung« (Reulecke 1985, 68).

Um 1800 lebten noch 80 Prozent der deutschen Bevölkerung auf dem Land, danach wuchs die Bevölkerung nahezu explosionsartig. Es entstand ein ländlicher »Pauperismus«, der die Menschen in die Städte trieb, wenn nicht sogar weiter bis z. B. nach Amerika. Diese Phase, die im wesentlichen auf die erste Hälfte des 19. Jahrhunderts beschränkt war, ähnelte am ehesten den Prozessen, wie sie heute in Entwicklungsländern beobachtet werden. Im Zeitraum der schnellsten Verstädterung in Deutschland, zwischen 1870 und 1910, wuchs der Anteil der Großstadtbevölkerung (über 100 000 Einwohner) an der gesamten Bevölkerung des Deutschen Reiches von 4,8 Prozent auf 21,3 Prozent (Krabbe 1989, 71). Binnen weniger Jahre entstanden Großstädte mit mehr als 100 000 Einwohnern. Das Ruhrgebiet, Anfang des 19. Jahrhunderts noch eine dünnbesiedelte, sumpfige Niederung mit nur wenigen Kleinstädten von etwa 3000 Einwohnern entlang der alten Handelsstraße Hellweg, wurde innerhalb eines halben Jahrhunderts zur größten industriellen Agglomeration des Konti-

nents mit über fünf Millionen Einwohnern. Und Berlin benötigte nur drei Jahrzehnte, um von einer Provinzstadt zur Metropole des Deutschen Reiches aufzusteigen.

Seit der Industrialisierung galten Städte uneingeschränkt als Zentren ökonomischer und gesellschaftlicher Dynamik, die im historischen Verlauf zwar ständig ihre Form veränderten und sich dabei immer mehr ausdehnten, denen es jedoch durch ihre Attraktions- und Innovationskraft immer wieder gelang, ihre zentrale Position im allgemeinen Siedlungsgefüge zu erhalten und zu erneuern.

Tertiäre Urbanisierung und Deindustrialisierung: Der Siegeszug der städtischen Industrie schuf gleichzeitig die Voraussetzungen für die Transformation und Selbstaufhebung der damit verbundenen spezifischen Form der Urbanisierung. Als Folge der stürmischen Entwicklung der Produktivkräfte und eines steigenden Lebensstandards setzten sich die säkularen Tendenzen einer Tertiarisierung und Deindustrialisierung durch. Die Industriegesellschaften transformierten sich durch ihre interne Logik in Dienstleistungsgesellschaften (vgl. Häußermann/Siebel 1995). Die Wohlstandsentwicklung und zahlreiche Innovationen führten dazu, daß die zentripetalen Kräfte der Verstädterung zunehmend von zentrifugalen Kräften überlagert wurden. Der großräumigen Verstädterung stand eine kleinräumige Dekonzentration gegenüber.

Historisch ermöglichten erst Städte mit ihrem großen Pool an Arbeitskräften und durch ihre räumlich konzentrierte Nachfrage die Massenproduktion. Im Verlauf des 20. Jahrhunderts wurde es jedoch zunehmend weniger vorteilhaft – und durch die großen Fortschritte der Transporttechnologien auch immer weniger notwendig –, Fabriken in Städten anzusiedeln. Gleichzeitig gestatteten es der zunehmende Wohlstand und die damit einhergehende Motorisierung den meisten Haushalten, sich den »Zumutungen« der räumlichen Dichte durch den Umzug an suburbane Wohnstandorte mehr oder weniger zu entziehen.

Die Städte hatten bereits mit der Durchsetzung des Fordismus – also der Durchsetzung eines Regimes der Massenproduktion, verbunden mit einem entsprechenden Konsummodell sowie den Arrangements eines entwickelten Wohlfahrtsstaates und einer keynesianischen Wirtschaftspolitik – ökonomisch und sozial an Bedeutung verloren. Durch die Entwicklung neuer Verkehrs-, Kommunikations- und Versorgungsnetzwerke wurden die besonderen Vorteile der zen-

tralen Stadt unterminiert. Die alten Kommunikations- und Versorgungsnetze (vor allem die Eisenbahn mit ihrer hierarchischen Organisations- und Versorgungsstruktur), die alle Vorteile auf den alten Stadtkern konzentrierten, wurden durch neue Infrastrukturen und Kommunikationsnetzwerke ersetzt, die diese Vorteile immer stärker auf eine ganze Region verteilten. Von entscheidender Bedeutung war zunächst die Herausbildung eines weitgehend ubiquitären Straßennetzes im Zusammenhang mit der Massenautomobilisierung. »Aber Straßen und Autos hätten ihre revolutionierende Wirkung nicht entfalten können ohne die Schaffung weiterer bedeutender neuer Netzwerke der Dezentralisierung: Stromversorgung, Telekommunikation, Einkaufszentren für den Massenabsatz und neue Methoden der Unternehmensführung« (Fishman 1991, 77).

Heute haben die Städte in den entwickelten kapitalistischen Ländern ihre Rolle als privilegierte Zentren der industriellen Produktion weitgehend verloren. Dieser Verlust, der vor allem die Folge des wirtschaftlichen Strukturwandels und neuer Formen der internationalen Arbeitsteilung ist, manifestierte sich in den Städten als ausgeprägter Deindustrialisierungsprozeß, d. h. als Abbau von Arbeitsplätzen in der Fertigung, und ist eine der wesentlichen Ursachen für die in den Städten konzentrierte und seit Jahren anhaltende Massenarbeitslosigkeit mit ihren vielfältigen sozialen und sozialräumlichen Folgeproblemen (vgl. dazu Häußermann 2000).

Die Phase des durch Bevölkerungswachstum und industrielle Expansion getragenen Wachstums der Städte endete in den siebziger Jahren des 20. Jahrhunderts. Die Bedingungen städtischer Entwicklung haben sich seitdem grundlegend geändert. Industrielle Arbeitsplätze sind weitgehend aus den Städten verschwunden. Die Zahl der Deutschen sinkt, und deshalb sinkt auch die Einwohnerzahl vieler deutscher Städte, was unter den Bedingungen der kommunalen Finanzverfassung schwerwiegende Folgen hat. Wachsende oder auch nur stabile Einwohnerzahlen sind nur auf Kosten weiterer Abwanderung aus ländlichen Regionen oder zu Lasten anderer Städte und durch Zuwanderung aus dem Ausland aufrechtzuerhalten. Viele Städte stehen vor der Wahl, entweder zu schrumpfen oder aber größere Probleme der Integration bewältigen zu müssen. In der interkommunalen Konkurrenz wird es zukünftig nicht mehr nur um Arbeitsplätze und Investitionen gehen, sondern ebenso um Menschen. Gleiches zeichnet sich in anderen europäischen Ländern ab. Stagna-

tion oder Schrumpfen, nicht aber Wachstum, werden auf absehbare Zeit die Entwicklung vieler Städte in Europa bestimmen. Eine rückläufige Bevölkerungszahl muß jedoch nicht zwangsläufig eine Katastrophe für die Städte und ihre Bewohner bedeuten.

Reurbanisierung: Bevölkerungsverluste und ein Rückgang der Arbeitsplätze sind nicht notwendig mit einem Bedeutungsverlust der Städte verbunden. Im Gegenteil: Bei rückläufiger Gesamtbevölkerung wird sich diese wahrscheinlich sogar stärker auf die Städte konzentrieren, weil nur dort ein attraktives Angebot an öffentlichen und privaten Gütern und Dienstleistungen aufrechterhalten werden kann. So können Städte zwar absolut schrumpfen, aber relativ an Bedeutung gewinnen zu Lasten dünner besiedelter Gebiete.

Ähnliches gilt für den Arbeitsmarkt. Der tiefgreifende Wandel der entwickelten kapitalistischen Ökonomien führte in den Städten nicht nur zu einem dramatischen Rückgang industrieller Arbeitsplätze, sondern aus diesem Strukturwandel resultieren auch neue Entwicklungschancen für die Städte. Mit der Transformation des traditionellen Industriesystems, basierend auf den Massenproduktionsvorteilen der großen Fabrikanlagen und Großraumbüros, haben sich inzwischen neue Formen einer Wissensökonomie herausgebildet, die sich vor allem auf intellektuelle Arbeit, menschliche Kreativität, soziale Interaktion und Vernetzung stützen und die die ökonomische Basis für eine mögliche Renaissance der Städte bilden. Tatsächlich gibt es signifikante Gründe für die Annahme, daß gerade in Zeiten von Globalisierung und Digitalisierung auch die deutschen Städte und insbesondere deren Zentren zu privilegierten Innovationsfeldern der Wissens- und Kulturproduktion werden können (vgl. dazu Läpple 2004c).

Hier nur einige Stichworte für den möglichen Bedeutungsgewinn der Stadt:

– die neuen Anforderungen der Wissensökonomie,
– die vielfältigen Formen der Entgrenzung tradierter gesellschaftlicher Institutionen,
– die Vermischung von Wohnen und Arbeiten,
– die Entstandardisierung des Normalarbeitsverhältnisses,
– die Erosion des männlichen Ernährermodells durch die zunehmende Doppelerwerbstätigkeit von Mann und Frau sowie eine Tendenz zu egalitären Karrieremustern und die damit abnehmende Attraktivität von suburbanen Wohnformen,

– die Zunahme von Einpersonenhaushalten und eine Intensivierung von Individualisierungsprozessen,
– die Erosion des gesellschaftlichen Zeitgefüges, verbunden mit immer schwierigeren Balancen zwischen Arbeiten und Leben innerhalb von Lebensgemeinschaften,
– die Auflösung der tradierten wohlfahrtsstaatlichen Arrangements,
– die abnehmende Fähigkeit der privaten Haushalte zur langfristigen Planung,
– das Ende des Traums von der Aufstiegsgesellschaft,
– der tiefgreifende demographische Wandel,
– die Grenzen funktionaler Spezialisierung; z. B. in der Form infrastruktureller Großsysteme wie Klärwerken, Kraftwerken oder Großkrankenhäusern,
– die absehbaren Grenzen »fossiler Mobilität« sowie
– die Rezentralisierung des Siedlungssystems bei rückläufiger Bevölkerung.

Die Wirkungsweise dieser sich teilweise überlappenden und gegenseitig verstärkenden Tendenzen darf nicht so interpretiert werden, als daß die Entwicklung wieder zurück zur traditionellen Stadt weisen würde. Es gibt keinen Weg mehr zurück zur monozentrischen Stadt. Die Auflösungstendenzen der tradierten städtischen Strukturen werden durch die neuen Entwicklungstrends zwar gedämpft, aber die industriell geprägten städtischen Strukturen werden auf Dauer keinen Bestand haben. Eine dauerhafte Renaissance der Stadt ist nicht das Resultat einer Rückkehr, sondern der Herausbildung neuer städtischer Arbeits- und Lebensformen sowie neuer Governance- und Politikformen im stadtregionalen Kontext.

Die These einer Neubewertung der Stadt für die Wissens- und Kulturproduktion darf auch nicht mißverstanden werden im Sinne einer Entproblematisierung der Stadtentwicklung. Die ökonomischen und sozialen Probleme der Städte werden sich nicht »von alleine« lösen. Und vom möglichen Bedeutungsgewinn werden sicherlich nicht alle Städte gleichermaßen profitieren können. Es ist im Gegenteil davon auszugehen, daß sich die Polarisierung zwischen schrumpfenden und dynamischen Städten verstärken und die inneren Spaltungen der Stadt noch vertiefen werden.

Unter dem einen Begriff Stadt werden also gänzlich unterschiedliche Realitäten zusammengefaßt: explosionsartig wachsende Mega-

städte in Afrika, Asien und Südamerika, schrumpfende in den neuen Bundesländern, Städte, deren Bevölkerung wächst, weil sie wie München oder New York attraktive Arbeitsmärkte bieten, und solche, deren Wachstum durch das Elend auf dem Land bedingt ist wie Lagos, Flüchtlingsstädte wie Saigon, alte Industriestädte wie Gelsenkirchen, Universitätsstädte wie Göttingen, Rentierstädte wie Baden-Baden, Hafenstädte wie Rotterdam, reine Industriegründungen wie Wolfsburg oder politische Neugründungen, deren Existenz auf der geplanten Konzentration von politischen und administrativen Funktionen beruht wie früher einmal Karlsruhe und heute Brasilia und Chandigarh. Man kann nicht über all diese hinsichtlich Größe, ökonomischer Basis und Entwicklungsperspektive so gänzlich unterschiedlichen Städte eine einheitliche Theorie der Stadtentwicklung stülpen. Wir stellen deshalb bei unseren folgenden Überlegungen die europäische Stadt ins Zentrum, einen Stadttyp, der in der jüngeren planungspolitischen und sozialwissenschaftlichen Diskussion eine – zuweilen etwas unreflektierte – Renaissance erlebt. Empirisch diskutieren wir überwiegend die Stadtentwicklung in Deutschland.

Dieser Typus der europäischen Stadt ist angesichts der angesprochenen Veränderungen – so unsere zentrale These – in eine schwere Krise geraten. Die Bedingungen, unter denen die Städte sich seit Beginn der industriellen Urbanisierung in Europa entwickelten, haben sich tiefgreifend verändert. Waren über 150 Jahre lang Stadtentwicklung und Wachstum identisch, so werden in Zukunft schrumpfende, stagnierende und weiterhin wachsende Städte nebeneinander existieren. Innerhalb der Städte wird es ein Nebeneinander von Prosperität und Niedergang geben. Die Integration von Zuwanderern ist unter Bedingungen der ökonomischen Stagnation sehr viel schwieriger, als es noch zur Zeit der Massenproduktion in den sechziger Jahren der Fall war.

So werden sich die sozialen und räumlichen Spaltungen vertiefen: Unter den Bedingungen des Schrumpfens vollzieht sich die Konzentration von benachteiligten Gruppen in bestimmten Quartieren der Städte sehr viel schneller, und diese Form der Segregation ist politisch fast nicht mehr steuerbar. Bei rückläufigen Einwohnerzahlen können sich die Wohnungsmärkte so entspannen, daß für Mittelschichtshaushalte breite Wahlmöglichkeiten entstehen, die nicht nur Preis und Qualität der Wohnung umfassen, sondern auch das soziale Umfeld: Man kann sich die Nachbarschaft nun aussuchen. Das ver-

ändert die Bedingungen von Segregationsprozessen. Wurde Segregation früher vorwiegend durch Belegungspolitik, Diskriminierung und Marktmechanismen erzwungen, so ergibt sich heute die Konzentration benachteiligter Haushalte in den unattraktivsten Beständen auch durch den Fortzug von Haushalten der Mittelschicht aus Gebieten mit schlechtem Image und vielen sozialen Problemlagen, während die nicht mobilitätsfähigen Haushalte zurückbleiben. Die Konzentration benachteiligter Gruppen in benachteiligten Gebieten durch freiwillige Umzugsentscheidungen derer, die Wahlmöglichkeiten haben, vollzieht sich außerordentlich schnell, und sie ist faktisch nicht steuer- oder gar umkehrbar. Dadurch können aus den Wohnvierteln der Benachteiligten benachteiligende Quartiere werden. Die Stadt droht zu einem Ort der Ausgrenzung zu werden. Damit aber verlöre die europäische Stadt eine ihrer wesentlichen Funktionen, nämlich die der Integration.

Schrumpfungsprozesse werden sich kaum auf die suburbanen Gebiete beschränken, so daß eine kleiner gewordene Stadtbürgerschaft sich am Ende wieder in der kompakten, gegen das Land deutlich abgegrenzten Stadt des 19. Jahrhunderts wiederfinden könnte. Ganz abgesehen davon, daß es diese Stadtbürgerschaft nicht mehr gibt, treten Schrumpfungsprozesse selektiv über das ganze Gebiet einer Stadtregion auf, in der dichtbebauten Kernstadt ebenso wie in den Umlandgemeinden. Im Verlauf dieses Prozesses wird die geschlossene Gestalt der europäischen Stadt durchlöchert. Die Struktur der Peripherie dringt in die Kernstädte ein. Diese Veränderungen der Gestalt der europäischen Stadt entziehen sich ebenfalls weitgehend der politischen Steuerung, denn Schrumpfungsprozesse verlaufen sehr viel weniger sichtbar als solche des Wachstums: Wenn jemand ein neues Gebäude errichten oder auch nur ein vorhandenes modernisieren will, muß er entsprechende Anträge stellen. Wenn aber ein Eigentümer Instandhaltungsinvestitionen unterläßt, weil ihm die Mieter davonlaufen, so braucht er dazu keine behördlichen Genehmigungen, und die Folgen werden erst sehr spät von außen sichtbar. Hinzu kommt, daß Schrumpfen keine Win-win-Situation beinhaltet wie Wachstum, bei dem für jeden etwas abfallen kann. Schrumpfen heißt, daß Verluste verteilt werden müssen, und das ist ein konfliktreicher Prozeß.

All diese Veränderungen finden in Städten statt, deren Steuerungsfähigkeit zur Disposition steht. Es gibt starke Tendenzen, den Einfluß der öffentlichen Planung zurückzudrängen, teils direkt aus neo-

liberalen Überzeugungen, wonach der Markt das bessere Steuerungssystem sei, teils indirekt durch die Wirkungen zunehmender öffentlicher Armut und einer inhaltlich und räumlich erweiterten Konkurrenz oder auch, weil die herkömmlichen Verfahren und Methoden einer staatszentrierten Politik nicht mehr hinreichend sind. Die Probleme sind zu komplex geworden, um noch von einem Zentrum aus in hierarchischer Koordination bewältigt werden zu können.

Am Ende des 20. Jahrhunderts stehen wir möglicherweise an einem Wendepunkt in der Entwicklung der europäischen Stadt. Es gibt Anzeichen für eine neue, sowohl ökonomische wie kulturelle Attraktivität urbaner Räume, und gleichzeitig stehen die Integrationsleistungen, die die Städte vor und während der Industrialisierung erbracht haben, auf dem Spiel. Einige Parameter der Großstadtentwicklung haben sich grundlegend verändert.

Im Zusammenwirken von ökonomischem Wachstum und stadtpolitischer Regulierung haben sich die Städte sowohl im Zuge der Landflucht während des 19. Jahrhunderts als auch während der Zeit des großstädtischen Proletariats während der Weimarer Republik sowie für die großen Bevölkerungsbewegungen am Ende des Zweiten Weltkrieges als Integrationsmaschinen erwiesen: Unglaubliche Mengen von Zuwanderern sind in die Stadtgesellschaften integriert worden. Die inhumanen Formen der Klassenspaltung des 19. Jahrhunderts wurde überwunden, die Lebens- und Wohnbedingungen für alle Städter haben sich im Laufe dieses Jahrhunderts erstaunlich verbessert. Bewohner einer Stadt zu sein hieß bis in die siebziger Jahre hinein für alle, teilzuhaben an einem Prozeß des sozialen Aufstiegs und an der Zivilisierung und Verfeinerung des Lebens. Aus den Unterschichten sind Stadtbürger geworden, die Flüchtlinge und Vertriebenen aus der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg sind vollkommen integriert und ihre Fremdheit ist nur noch als folkloristischer Erinnerungsverband lebendig. 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 entwickelt. Tiefgreifende Fragmentierungen konnten, wenn nicht überwunden, dann doch so weit abgemildert werden, daß alle damit einigermaßen gut leben konnten. Daß dies von Ungleichheit und Ungleichzeitigkeit begleitet war, gab oft Anlaß für politische Kämpfe, die sich in den Städten manifestierten.