

Stadtpolitik im Umbruch

Globale Trends und gesellschaftlicher Wandel

aus: Vorgänge Nr. 165 (Heft 1/2004), S.1-2

Städte und Gemeinden werden an Bedeutung für die Menschen gewinnen. Die neuen Realitäten werden ein neues Selbstbewusstsein, auch neue Mittel und Möglichkeiten nach sich ziehen oder aber zum allmählichen Niedergang nicht nur der Kommunen in Deutschland führen. Diese „objektive“ Aufwertung der Städte und Gemeinden ist eine ziemlich direkte Folge der globalen und technologischen, der gesellschaftlichen und der „individuellen“ Veränderungen.

Deutschland: eine Gesellschaft im Übergang[1]

Wir erleben gegenwärtig nicht diese oder jene Veränderung, die die Politik neben- oder nacheinander abarbeiten könnte. Wir erleben die Gleichzeitigkeit höchst verschiedenartiger Veränderungen, die sich wechselseitig verschränken und in ihrer Wirkung verstärken. Zu diesen Veränderungen gehören bekanntermaßen Globalisierung und Digitalisierung, aber auch, noch immer gerne verdrängt, die Migration und eine Neuverteilung der Macht zwischen den Geschlechtern. Für die Politik kommt es darauf an, Zusammenhänge und Wechselwirkungen zu sehen statt die eine oder andere Veränderung heraus zu greifen und einseitig zu gewichten. So hätte die Digitalisierung die Arbeitswelt auch ohne Globalisierung revolutioniert und weiter reichende Folgen für den Arbeitsmarkt gehabt als diese. Ein Bildungswesen, das sowohl in sozialer als auch in qualitativer Hinsicht sehr zu wünschen übrig lässt, dürfte mehr junge Menschen um ihre Zukunftschancen bringen als Globalisierung und Digitalisierung zusammen genommen. Die wachsende Berufsorientierung der Frauen wird keine Politik aufhalten, aber eine falsche Familienpolitik, die Frauen vom Arbeitsmarkt weg locken möchte, kann dazu beitragen, die Geburtenrate niedrig zu halten und die wirtschaftliche Entwicklung zu behindern.

So vollziehen sich gegenwärtig nicht einzelne Veränderungen, die verschiedene Bereiche des Staates und der Gesellschaft je für sich und isoliert betreffen. Die Bundesrepublik Deutschland insgesamt ist, wie alle anderen alten Industrienationen auch, eine Transformationsgesellschaft, eine Gesellschaft im Übergang,, in der die alten Institutionen nicht mehr tragen und neue noch nicht gefunden sind. Es ist die fehlende Passung (Mixmatch) zwischen Menschen und Institutionen, genauer: zwischen den alten Institutionen und den neuen Realitäten, der zum einen ursächlich ist für viele Probleme, zum anderen aber auch ganz normal für Zeiten des Übergangs. Wie beim Übergang von der Agrar- in die Industriegesellschaft geht es gegenwärtig nicht nur um eine technisch-ökonomische, sondern auch um eine mentale Revolution, um neue institutionelle Antworten auf eine veränderte Lage.

Für Städte und Gemeinden folgt daraus: Das Problem sind nicht die Veränderungen als solche, sondern die Art und Weise, wie die Eliten in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft darauf reagieren, ob sie die Wirklichkeit verdrängen, so lange es geht, oder ob sie zu strukturellen Reformen bereit sind. Für den Bund waren die 1990er Jahre verlorene Jahre, während viele Unternehmen und Kommunen sich restrukturiert haben. Die 1990er Jahre waren für viele Städte und Gemeinden Jahre der Reformen („Binnenmodernisierung der Verwaltung“), die notwendig, aber nicht hinreichend sind für eine zukunftstaugliche kommunale Politik. In einer Gesellschaft im Übergang müssen sich Städte und Gemeinden angesichts demografischer und anderer Veränderungen erst einmal vergewissern, was geschieht, wenn nichts geschieht, wie sie also in zwanzig

Jahren aussehen werden, wenn die Entwicklung einfach in die Zukunft hinein verlängert würde.

Die Gleichzeitigkeit von Globalisierung und Wissensgesellschaft

Globalisierung kann man verstehen als einen weltweiten Wettbewerb der immobilen Produktionsfaktoren (Standorte) um die mobilen Produktionsfaktoren Wissen und Kapital. Vor allem Wissen wird zum entscheidenden Produktionsfaktor, oder genauer: nicht einfach Wissen, sondern der kreative Umgang mit Wissen, der produktive Umgang mit Informationen in einer Weise, die zu neuen Ideen und Produkten, zu neuen Institutionen, Verfahren und „Programmen“ führt.[2] Es ist die Schlüsselfrage für eine Stadt, für ein Land, für ein Unternehmen, für eine Gewerkschaft: Versammelt sie genügend Leute, die zu einem kreativen Umgang mit Wissen fähig sind?

Globalisierung, so verstanden, hat weitreichende Folgen für Wohlstand und Wohlfahrt in den alten Industriegesellschaften. Künftig stehen auch Sozialstaaten im internationalen Wettbewerb. Früher musste den deutschen Sozialstaat mit kaufen, wer Produkte nachfragte, die nur hier hergestellt wurden. Diese Folge der Globalisierung (Reform und Umbau des Sozialstaates) wurde im Rahmen der Agenda 2010 debattiert. Die andere Folge der Globalisierung jedoch ist für Städte und Staaten ebenso wichtig, denn:

Je wichtiger Wissen und neue Ideen werden, desto offener ist für Menschen und Städte der Horizont der Zukunft, mit allen Chancen, aber auch mit allen Risiken. Die Gleichzeitigkeit von Globalisierung und Wissensgesellschaft führt zu einer partiellen Neuverteilung von Reichtum und Armut in den alten Industriegesellschaften, in den Entwicklungs- und Schwellenländern — und zwischen ihnen. Das führt zu Armutsinseln im Norden und zu Inseln des Reichtums im Süden der Hemisphäre. Globalisierung und Wissensgesellschaft sind einerseits — da die Welt allen offen steht und Wissen allen zugänglich ist — potenziell große Gleichmacher, andererseits wirken sie faktisch als Produzenten von Ungleichheit und sozialen Spannungen: Wer abgekoppelt oder ausgeschlossen ist von Welt und Wissen, der fällt zurück und kommt möglicherweise nicht mehr auf die Beine.

Für die Städte und Gemeinden bedeutet dies: Die sozialen Spannungen werden wachsen. Und es ist dann sehr unwahrscheinlich, dass diese Spannungen durch nachträgliche Strategien „ausgekühlt“ werden können (Cooling out), indem man soziale Distanzen in räumliche Distanzen übersetzt mit dem Ziel, dass die Gewinner und die Verlierer in einer Stadt getrennt voneinander und jeweils unter sich leben.

Vom linearen zum zyklischen Leben.

Zu diesen äußeren Veränderungen kommen die inneren Veränderungen in der Lebenswelt und im Lebensverlauf der Menschen hinzu. Nicht nur die Verhältnisse haben sich verändert, auch die Menschen sind andere geworden. Sie leben künftig ein anderes Leben.

Den Unterschied erkennt man rasch, wenn man sich die „normalen“ Lebensverläufe früherer Generationen anschaut. Vor allem die zwischen 1930 und 1950 Geborenen haben ihr Leben nach dem Modell der Lebenstreppe gelebt: Jugend — Erwachsene — Alter. Es waren drei Phasen, die sich aufeinander bezogen und klare Normalität-Erwartungen ausgestrahlt hatten. In der Jugend hatte man sich auf den Ernst des Lebens vorbereitet. Als Erwachsener hatte man einen Beruf — einen Beruf — und/oder man war verheiratet. Im Alter ruhte man sich von den Mühen des Lebens aus.

Die Politik konnte dieser Sicherheit und Normalität eines standardisierten Lebensverlaufes entsprechen, und sie hat es lange Zeit mit großem Erfolg getan: Sie koppelte die Bildungsphase ganz eng an die Jugendphase, die soziale Sicherheit an die Erwerbsarbeit und den Generationenvertrag an die Erwartung: „Kinder haben die Leute immer“, wie es Konrad Adenauer einmal formuliert hat. Das ging so lange gut, so lange die Normalität-Annahmen plausibel und Abweichungen die Ausnahme waren. Davon kann heute keine Rede

mehr sein. Wer heute jung ist, hat ein anderes Leben vor sich: ein Leben mit riskanten Freiheiten und normalen Risiken; ein Leben, in dem er oder sie immer wieder neu anfangen können und auch müssen. Übergänge werden zu den kritischen Punkten im Leben. Alles in allem: Der Lebensverlauf der meisten Menschen ändert sich: von einem linearen Pfad des Lebens hin zu einem zyklischen Leben, von der Lebenstreppe hin zu einer Art „Kreislauf von Leben“, (vgl. Dychtwald 2003) wo junge Leute früh viel Geld verdienen und dann aus der Bahn geworfen werden können; wo Junge nie und Alte wieder heiraten; wo Kinder vor, nach oder mitten im Beruf der Frau (oder des Mannes) — oder gar nie kommen; wo das bloße Alter immer weniger aussagt darüber, mit wem man (also auch: die Politik, die Werbung ...) es zu tun hat.

Die Industriegesellschaft hatte für jede Phase des Lebens bestimmte Formen und Institutionen gefunden: institutionelle Antworten auf typische Problemlagen der damaligen Zeit. Keine dieser Annahmen und Antworten ist in unveränderter Form noch zukunftstauglich: Wer nur in der Jugend Kompetenzen erwirbt und später nicht mehr, dürfte es schwer haben im Leben. Was es bedeutet, die Kosten der sozialen Sicherheit der Erwerbsarbeit aufzubürden, hat sich inzwischen herumgesprochen. Wenn in überschaubarer Zeit ein Drittel der Bevölkerung fast ein Drittel des Lebens in der Phase nach der Erwerbsarbeit leben wird, dann hat sich der Status des Alters radikal verändert. Alles in allem bedeutet das: Die industriegesellschaftliche Organisation des Bildungswesens, der Familie, der Arbeitswelt, der Jugend und des Alters erodieren langsam, aber sicher. Sie verlieren ihre prägende Kraft.

Für die Städte und Gemeinden liegen die Folgen auf der Hand. Während sich das Leben der Menschen zunehmend entstandardisiert, sind die Institutionen (vom Kindergarten über die Schule bis zum Alten- oder Pflegeheim) noch weitgehend auf standardisierte Lebensverläufe zugeschnitten.[3]

Entstandardisierte Lebensverläufe brauchen aber entstandardisierte Institutionen. Flexible Netzwerke sind der Zukunft eher angemessen als starre Institutionen. Die intelligente Zusammenarbeit bestehender Dienste und Einrichtungen ist viel wichtiger als weitere Spezialisierung und neue Einrichtungen für neue Zielgruppen. Wer heute (noch) Kindergärten oder Schulen baut oder morgen Altenheime, muß dabei stets daran denken, ob sie heute, morgen und übermorgen auch eine andere Funktion erfüllen könnten. Das ist eine der Lektionen, die die demografische Entwicklung für Städte und Gemeinden bereithält.

Die Arbeitsgesellschaft der Zukunft: Jünger und älter, bunter und weiblicher

Die Folgen des demographischen Wandels werden dazu führen, dass Vielfalt und Verschiedenheit in der künftigen Gesellschaft zunehmen werden. Der zivilisierte und intelligente Umgang mit Differenz (Management of Diversity) wird zu einer Voraussetzung des Erfolgs für Städte und Staaten, Unternehmen und Gewerkschaften.

Bei unveränderten Rahmenbedingungen (Geburten, Zuwanderung, weibliche Erwerbsquote, Eintritt in das, Austritt aus dem Erwerbsleben) würde bis 2030 das Erwerbspersonenpotenzial um sechs bis acht Millionen, bis 2050 fast um die Hälfte zurückgehen. Das wird nicht geschehen, Wirtschaft und Unternehmen werden sich zu helfen wissen. Die Erwerbstätigen werden früher in den Arbeitsmarkt ein- und später aus ihm austreten, es werden mehr Frauen und mehr „Ausländer“ arbeiten als gegenwärtig. Die Arbeitsgesellschaft wird jünger und älter, bunter und weiblicher werden. Das alles sind keine Katastrophen, wenn sich eine Stadt und wenn sich ein Land rechtzeitig darauf einstellen. Wenn nicht, können sie jedoch zu Katastrophen werden. In jedem Falle werden die Übergänge für viele viel schmerzhafter, wenn mentale und politische Blockaden die notwendigen Reformen verhindern (vgl. ausführlicher: Dettling 2001: 87-104).

Paradigmenwechsel in der Familienpolitik

Die demographische Entwicklung ist aus dem Gleichgewicht geraten nicht weil es zu viele Alte, sondern weil es zu wenig Junge gibt. Woher kommt es, dass in Deutschland so wenige Kinder geboren werden wie in kaum einem anderen Land der Welt? Die Familienpolitiker zeigen mit dem Finger fast immer auf andere: auf den vermeintlichen Egoismus der jungen Frauen und Männer; auf eine geistige Verarmung im Lande; auf einen unzureichenden Familienlastenausgleich.[4] Könnte es jedoch sein, dass eine der wesentlichen Ursachen für die Kinder- und Familienarmut in Deutschland die traditionelle Familienpolitik selbst ist? Es verhält sich mit ihr wie mit dem so genannten Kampf gegen die Arbeitslosigkeit: Kaum ein anderes Land gibt mehr Geld aus, gegen die Arbeitslosigkeit oder für die Familien, und kaum ein anderes Land hat in beiden Fällen so wenig Erfolg. Im Jahre 2001 wurden in Deutschland etwa 180 Milliarden Euro für familienpolitische Maßnahmen ausgegeben, das sind neun Prozent des Bruttoinlandsproduktes, davon ein Drittel für steuerpolitische Aktivitäten und zwei Drittel für Transfers. Die deutsche Familienpolitik ist im europäischen Vergleich transferlastig, aber unterentwickelt, was familienunterstützende Strukturen (Betreuung und Dienstleistungen) angeht. Kurz und bitter: Das Geld wird für falsche Zwecke ausgegeben. Es fehlen noch immer Strukturen, die Vätern und Müttern dabei helfen, Beruf und Familie leichter unter einen Hut zu bringen.

Paradigmenwechsel in der Familienpolitik bedeutet deshalb, es als kulturell normal und ökonomisch notwendig zu akzeptieren, dass Frauen erwerbstätig sind. Kein Land der Welt kann auf Dauer Wohlfahrt und Wohlstand sichern, wenn jede Generation um ein Drittel kleiner ist als die vorhergehende. Für die Entwicklung und die Chancen der jungen Menschen wie der Wirtschaft ist „Bildung von Anfang an“, also beginnend mit dem Kindergarten, eine ganz entscheidende Voraussetzung. Paradigmenwechsel bedeutet also, die Politik für die Familien in eine umfassende Wachstumsperspektive zu rücken: Wo mehr Frauen erwerbstätig sind (Frankreich, USA, Skandinavien), gibt es auch mehr Kinder, weniger Arbeitslose, mehr Wachstum (vgl. Dettling 2001: 33-57, 105-117).

Die Folgen für die Städte sind bekannt: Es ist eine kommunale Aufgabe, die Familien zu unterstützen durch ein Betreuungsangebot, das quantitativ ausreichend, qualitativ hochwertig und flexibel genug ist, um den veränderten Lebens- und Arbeitsverhältnissen der heutigen Zeit zu entsprechen. Darüber hinaus können lokale Politiker ein Klima schaffen, in dem Unternehmen eine Philosophie und Praxis entwickeln, die aktiv Rücksicht nehmen auf die Tatsache, dass Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Kinder oder (zu pflegende) Eltern haben.

Der Schlüssel zum Erfolg: Technologie, Talente, Toleranz[5]

Warum entwickeln sich manche Städte, andere nicht und warum fallen wieder andere zurück? Eine verbreitete Antwort auf diese Frage kann man in folgender These zusammen fassen: Unternehmen schaffen Arbeitsplätze. Die Leute gehen dorthin, wo es Arbeitsplätze gibt. Also muss sich eine Stadt, eine Region vor allem um die Ansiedlung von Unternehmen kümmern. Eine These, die sich scheinbar von selbst versteht: Es sind die ökonomischen Faktoren, auf die es ankommt. Vielleicht aber sind die Zusammenhänge komplexer – und die kulturellen Faktoren mindestens ebenso wichtig?

Wenn es für die Entwicklung einer Stadt darauf ankommt, kreatives Potenzial zu halten und neues anzuziehen, es zu pflegen und zu mobilisieren, dann sind jene Städte im Vorteil, die offen und tolerant, vielfältig und aufregend sind. Es ist das kulturelle Klima einer Stadt, das kreative Leute anzieht oder abstößt. Der amerikanische Stadtforscher Richard Florida hat viele gute Gründe und empirische Belege dafür

angeführt, warum es die drei großen T sind, die eine Stadt attraktiv machen: Technologie, Talente und Toleranz. „Technologie“ bedarf keiner weiteren Erläuterung. „Talente“ meint mehr als Begabung und Wissen, nämlich die Fähigkeit, etwas Neues zu erfinden. Was aber hat Toleranz mit der ökonomischen Entwicklung und der Wettbewerbsfähigkeit einer Stadt zu tun? Florida hat einen erstaunlichen Zusammenhang entdeckt: Jene Städte, die in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung vorne liegen, zeichnen sich auch durch hohe Toleranzwerte aus — und übrigens auch durch eine große Familienfreundlichkeit. Eine Stadt steht nicht vor der Wahl, tolerant, liberal und offen für neue Lebensformen oder familien- und kinderfreundlich zu sein, ganz im Gegenteil: Ein offenes Stadtklima, überhaupt kulturell moderne Verhältnisse sind gute Bedingungen für mehr Kinder und für mehr Arbeitsplätze, für eine soziale und für eine wirtschaftliche Entwicklung. Die angemessene Berücksichtigung der kulturellen Faktoren in einem so verstandenen weiten Sinne ist die vergessene Dimension der Stadtpolitik in weiten, nicht nur in den östlichen Teilen Deutschlands.

Städte und Gemeinden werden wichtiger: für das Leben der Menschen, für die soziale und wirtschaftliche Entwicklung des Landes. Ob sie ihre Chancen auch tatsächlich ergreifen und, angesichts der Rahmenbedingungen, die auf der Bundes- und auf der Landesebene (nicht) geschaffen werden, überhaupt ergreifen können, das wird sich bis zum Jahre 2030 gezeigt haben.

[1] Zum Folgenden vgl. die ausführliche Darstellung im ersten Teil („Die neue Realität“) von Dettling 2001

[2] Das ist auch der Grund, warum man etwas zurückhaltender von der Wissens- oder der Informationsgesellschaft reden sollte. Informationen sind nicht das Problem (sie sind so leicht und so billig zugänglich wie nie zuvor), sondern was man mit ihnen macht. Nicht einmal Wissen allein ist das Problem: Es gibt viele Menschen, die alles Mögliche wissen, nur nicht, was sie mit ihrem Wissen Vernünftiges anfangen könnten.

[3] Diese Perspektive hat zum ersten Mal die Zukunftskommission Gesellschaft 2000 der Landesregierung Baden-Württemberg in die politische Diskussion eingeführt; vgl. Zukunftskommission Gesellschaft 1999.

[4] Eine Ausnahme ist die gegenwärtige Familienministerin Renate Schmidt, die mit Vertretern aus Wirtschaft, Gewerkschaften und Gesellschaft eine „Allianz für die Familien“ ins Leben gerufen hat und neue Akzente in der Politik für die Familien setzt.

[5] Zum Folgenden vgl. Florida 2003

Literatur

Dettling, Warnfried 2001: Die Stadt und ihre Bürger. Neue Wege in der kommunalen Sozialpolitik: Grundlagen, Perspektiven, Beispiele, Gütersloh

Dychtwald, Maddy 2003: Cycles. How We Will Live, Work and Buy, New York

Florida, Richard 2003: The Rise of the Creative Class – And How It's Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life, New York

Zukunftskommission Gesellschaft 1999: Solidarität und Selbstverantwortung. Von der Risikogesellschaft zur Chancengesellschaft. Dezember 1999

<https://www.humanistische-union.de/publikationen/vorgaenge/vorg-165/publikation/stadtpolitik-im-umbruch/>

Abgerufen am: 07.09.2026