



Strategien für Großstadtregionen im 21. Jahrhundert

Empfehlungen für ein Handlungsfeld
von nationaler Bedeutung

Strategien für Großstadtregionen im 21. Jahrhundert
Empfehlungen für ein Handlungsfeld von nationaler Bedeutung

AM Nr. 309
Best.-Nr. 309
ISBN 3-88838-309-9
ISSN 0946-7807

Alle Rechte vorbehalten • Verlag der ARL • Hannover 2004
© Akademie für Raumforschung und Landesplanung
Druck: poppdruck, 30851 Langenhagen

Bestellmöglichkeiten:
über den Buchhandel

VSB Verlagsservice Braunschweig GmbH
Postfach 47 38
38037 Braunschweig
Tel. (0 18 05) 7 08-7 09
Fax (05 31) 7 08-6 19
E-Mail: vsb-bestellservice@westermann.de

Onlineshop auf der ARL-Homepage:
www.ARL-net.de (Rubrik „Bücher“)

Verlagsanschrift:
Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL®)
Hohenzollernstraße 11, 30161 Hannover
Tel. (05 11) 3 48 42-0, Fax (05 11) 3 48 42-41
E-Mail: ARL@ARL-net.de
Internet: www.ARL-net.de

Akademie für Raumforschung und Landesplanung



ARBEITSMATERIAL

Strategien für Großstadtregionen im 21. Jahrhundert

Empfehlungen für ein Handlungsfeld
von nationaler Bedeutung

Autorinnen und Autoren

Seitens ARL:

Gerd Albers, Dr.-Ing., Dr.-Ing. E.h., Prof.(em.), Germering, Ordentliches Mitglied der ARL und Ehrenmitglied der DASL

Jürgen Aring, Dr., Büro für Angewandte Geographie, Meckenheim, Korrespondierendes Mitglied der ARL und Mitglied der DASL

Axel Priebes, Dr., Prof., Erster Regionsrat, Region Hannover, Dezernat Ökologie und Planung, Hannover, Ordentliches Mitglied der ARL

Ernst-Hasso Ritter, Dr., Staatssekretär a.D., Vizepräsident der ARL, Meerbusch, Ordentliches Mitglied der ARL

Catrin Schmidt, Dr.-Ing., Prof., Fachbereich Landschaftsarchitektur, Fachhochschule Erfurt, Ordentliches Mitglied der ARL

Walter Siebel, Dr., Prof., Institut für Soziologie, Carl von Ossietzky Universität Oldenburg, Korrespondierendes Mitglied der ARL

Christian Specht, Ass. jur., Verbandsdirektor, Raumordnungsverband Rhein-Neckar, Mannheim

Seitens DASL:

Helmut Ahuis, Prof., Stadtbaurat a.D., Ex-Präsident der DASL, Bochum, Korrespondierendes Mitglied der ARL

Klaus J. Beckmann, Dr.-Ing., Prof., Institut für Stadtbauwesen und Stadtverkehr, Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule Aachen, Ordentliches Mitglied der ARL

Marta Doehler, Dr.-Ing., Büro für Urbane Projekte, Leipzig, Mitglied der DASL

Markus Eltges, Dr., Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn

Axel Fricke, Dipl.-Ing., Städtebau-Institut, Universität Stuttgart (Geschäftsführer)

Ulrich Hatzfeld, Dr., Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf, Mitglied der DASL

Johann Jessen, Dr., Prof., Fakultät Architektur und Stadtplanung, Universität Stuttgart, Korrespondierendes Mitglied der ARL (Leiter)

Julian Wékel, Prof., Senatsdirigent, Wiss. Sekretär der DASL, Fachbereich Architektur, Entwerfen und Regionalplanung, Technische Universität Darmstadt, Ordentliches Mitglied der ARL

Konzept und Zwischenergebnisse der Untersuchung sind mehrfach im Arbeitskreis vorgestellt und diskutiert worden. Die Beitragsentwürfe der Autoren wurden im Arbeitskreis wiederholt diskutiert (interne Qualitätskontrolle). Das von der Arbeitsgruppe verabschiedete integrierte Manuskript wurde darüber hinaus vor der Veröffentlichung durch ein Gutachten und im Rahmen eines Fachkolloquiums evaluiert worden (externe Qualitätskontrolle) und nach Berücksichtigung der Empfehlungen der externen Begutachtung dem Sekretariat der ARL zur Drucklegung übergeben. Die wissenschaftliche Verantwortung für die Beiträge liegt allein bei den Verfassern.

Sekretariat der ARL: WR III "Natürliche Grundlagen, Informationssysteme"

Leitung: Dr. Volker Wille (E-Mail: Wille@ARL-net.de)

INHALT

Einführung	1
1. Staat und Gesellschaft im Umbruch – neue Rahmenbedingungen für Großstadregionen	3
2. Zur Lage der Großstadregionen	5
3. Strategien für Großstadregionen	11
3.1 Zur politischen Verfassung der Großstadregionen	11
4. Strategien zur wirtschaftlichen Entwicklung	14
5. Strategien zur sozialen Entwicklung	16
6. Strategien zur räumlichen Entwicklung	18
7. Strategien zu den finanziellen und steuerlichen Grundlagen	22
Zusammenfassung / Summary	24

Die Akademie für Raumforschung und Landesplanung und die Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung rufen auf zu einer aktiven und zielgerichteten Politik für Großstadtregionen.

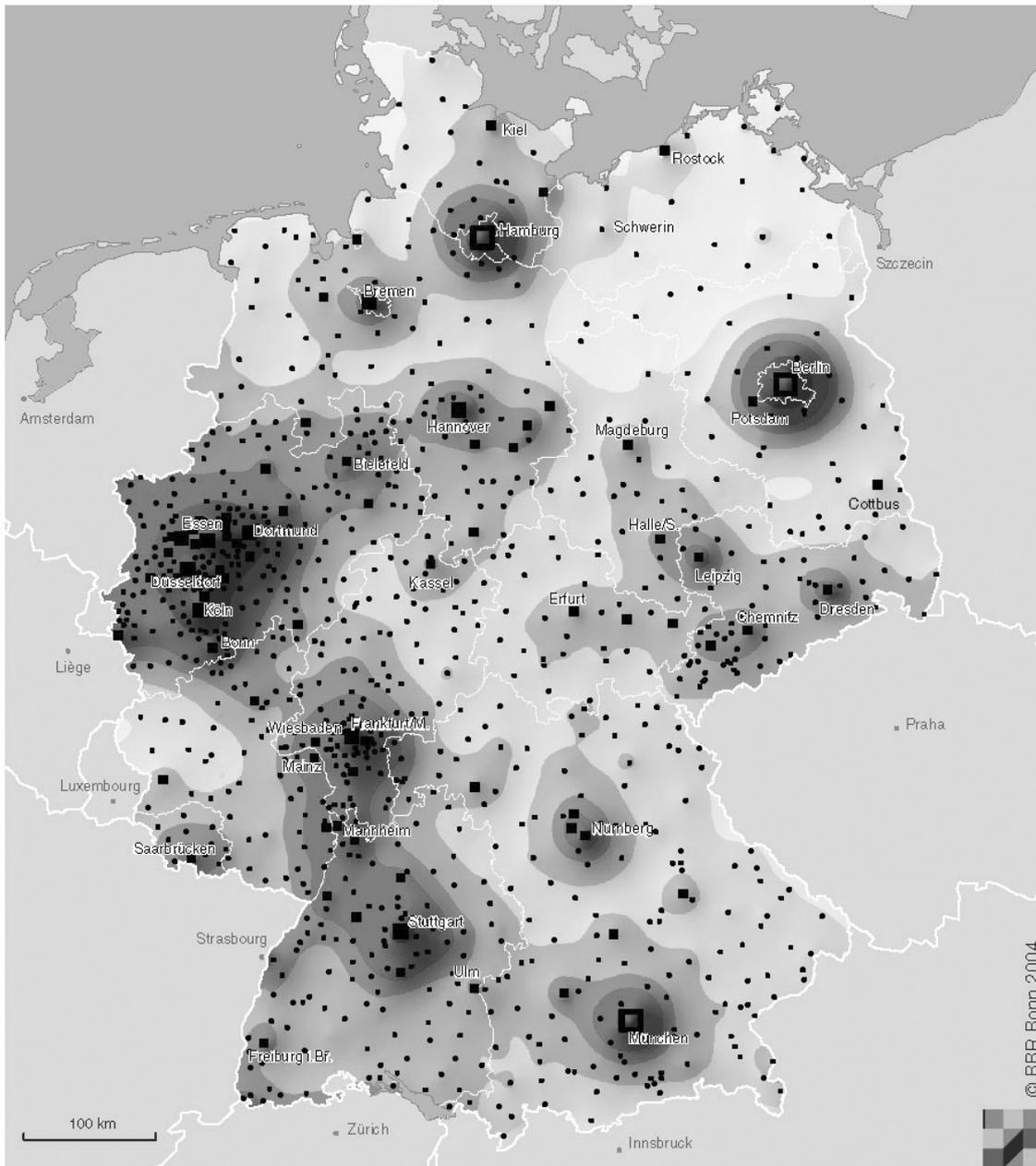
Einführung

Großstadtregionen sind Zentren der Wirtschaftskraft, Standorte der Forschung und Entwicklung, Schwerpunkte des Wohnens und Brennpunkte des kulturellen und sozialen Wandels. Sie sind in Deutschland und Europa die Träger des ökonomischen Wachstums, der technologischen Innovation und der gesellschaftlichen Entwicklung. Von ihnen wird es abhängen, ob die Übergänge von der Industriegesellschaft zur Dienstleistungs- und Informationsgesellschaft, die Auswirkungen einer globalen Orientierung der Märkte und der demographische Wandel bewältigt sowie die notwendigen Veränderungen in Wirtschaft und Gesellschaft sozial verträglich gestaltet werden können.

In den Großstadtregionen wird das gesamtwirtschaftliche Wachstum der nächsten Jahrzehnte vorbereitet. Der ökonomische Erfolg ist eine Voraussetzung für die Sicherung und langfristige Stabilität unserer sozialen Systeme. Die Grundlagen dafür müssen durch eine Anpassung der staatlichen Ordnungs-, Fiskal- und Sozialpolitik geschaffen werden. Für eine neue Orientierung und Konzentration staatlicher und kommunaler Raumentwicklungspolitik müssen die Großstadtregionen eine maßgebende Rolle übernehmen. In den letzten Jahrzehnten konnten Großstadtregionen durch Wachstumsüberschüsse den regionalen und sogar länderübergreifenden Ausgleich unterstützen. Durch strukturell bedingte Wachstumsschwächen, demographische Veränderungen und die Krise der öffentlichen Finanzen hat sich die Situation jedoch grundlegend verändert. Künftig muss dieser Entwicklung durch eine aktive und zielgerichtete Politik für Großstadtregionen gegengesteuert und auch auf diese Weise zur Erneuerung unseres Landes beigetragen werden.

Im ersten Teil dieser Schrift wird die Lage der Großstadtregionen analysiert. Im zweiten Teil werden Strategien für die wirtschaftliche, soziale und räumliche Entwicklung von Großstadtregionen im 21. Jahrhundert empfohlen und Vorschläge für politische und finanzielle Rahmensetzungen gemacht. Die Akademie für Raumforschung und Landesplanung und die Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung appellieren an Bund, Länder und Kommunen, die notwendigen Veränderungen zur institutionellen Neuordnung der Großstadtregionen einzuleiten und diese strategische Neuorientierung mit einer Reform der Finanzverfassung auf allen Ebenen zu verbinden.

Abb.: Regionales Bevölkerungspotential



Regionales Bevölkerungspotenzial

Erreichte Bevölkerung im Umkreis mit Radius 100 km, distanzgewichtet (unter Einbeziehung der europäischen Nachbarstaaten)

- 1 000 000 und mehr
- 500 000 bis unter 1 000 000
- 350 000 bis unter 500 000
- 200 000 bis unter 350 000
- 100 000 bis unter 200 000
- bis unter 100 000

Stadttypen nach Einwohnerzahlen

Großstadt

- 1 000 000 und mehr
- 500 000 bis unter 1 000 000
- 100 000 bis unter 500 000

Mittelstadt

- 20 000 bis unter 100 000

Verbandsgemeinden, Stand 31.12.2001

Datenbasis: Laufende Raumbbeobachtung des BBR

1. Staat und Gesellschaft im Umbruch – neue Rahmenbedingungen für Großstadtreionen

Großstadtreionen sind die Zentren des ökonomischen Fortschritts, technologischer Innovation, sozialer und kultureller Dynamik. In ihnen lebt jeder zweite Bundesbürger, arbeiten 56% der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und werden 60% der bundesdeutschen Wertschöpfung auf nur einem Anteil von 30% an der Landesfläche erzielt. Die Zukunft der Großstadtreionen wird von folgenden übergreifenden ökonomischen sozialen und politischen Entwicklungstrends geprägt sein:

- *Alterung:* Die Bevölkerung schrumpft, der Altersaufbau verschiebt sich dramatisch. Selbst wenn jährlich 200.000 Menschen zuwandern, wird die Bevölkerung der Bundesrepublik im Jahr 2050 maximal 70 Mio. betragen. Dabei ist nicht der Rückgang, sondern der Altersaufbau, in dem die Senioren dominieren, die zentrale Herausforderung. Im selben Zeitraum wird der Anteil der über 65-Jährigen auf knapp 30% der Gesamtbevölkerung anwachsen; die Zahl der Einpersonenhaushalte wird weiter steigen. Für den Arbeitsmarkt werden voraussichtlich zu wenige junge und qualifizierte Arbeitskräfte zur Verfügung stehen.
- *Einwanderung:* Deutschland ist Einwanderungsland. Heute sind 9% der Bewohner der Bundesrepublik Migranten. Bis zum Jahr 2050 wird ihr Anteil voraussichtlich auf 28% steigen - in einigen Großstädten auf über 40%. Schon heute ist annähernd jeder dritte Bewohner von Frankfurt am Main ein Ausländer; dies wird in Zukunft die Normalität in deutschen Großstädten sein.
- *Soziale Spaltung:* Die Dienstleistungsgesellschaft wird eine ungleichere Gesellschaft sein als die Industriegesellschaft der 60er Jahre. Die Einkommensunterschiede werden größer. Es besteht die Gefahr, dass weiterhin eine Minderheit dauerhaft aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzt bleibt.
- *Technologischer Wandel:* Alle Lebensbereiche werden von den neuen Informations- und Kommunikationstechnologien durchdrungen: Produktion und Konsum; Arbeit und Freizeit, Familie und Beruf. Unternehmen und Menschen verlieren die feste Bindung an einen Ort. Die Kosten für Transport von Personen, Gütern und Informationen verlieren weiter an Gewicht.
- *Wissensgesellschaft und Globalisierung:* Forschung und Entwicklung, Beratung, Verteilung und Dienstleistung bilden einen Kern hoch qualifizierter städtischer Arbeitsplätze. Einfache Arbeitsplätze finden sich in erster Linie in den personenbezogenen Dienstleistungen. Der Handels- und Kapitalmarkt ist weitgehend liberalisiert. Das bewirkt fortschreitende weltwirtschaftliche Integration mit positiven Auswirkungen auf die regionale Wirtschaft. Die Globalisierung schafft aber auch Unsicherheit: Die Anpassungsprozesse auf dem Arbeitsmarkt verlaufen abrupt, die Arbeitsverhältnisse werden flexibilisiert, nationale Wirtschafts- und Sozialpolitik verlieren an Bedeutung.
- *Schutz der Umwelt:* Trotz rückläufiger Bevölkerungsentwicklung wird der Ressourcenbedarf zunehmen und die Inanspruchnahme der Umweltmedien Boden, Wasser und Luft weiter wachsen. Dies wird die Belastungen und damit die Umweltrisiken für Mensch und Natur erhöhen. Angesichts der Gefährdung der natürlichen Ressourcen, der Folgen des absehbaren Klimawandels und der Endlichkeit fossiler Energien bleiben ein effizienter Ressourceneinsatz und die Wende hin zu einem hohen Anteil regenerativer Energien zentrale Herausforderungen zukünftiger Umweltpolitik.

■ Rahmenbedingungen

- *Krise der öffentlichen Finanzen:* Die Finanzen der öffentlichen Haushalte, insbesondere der Kommunen, sind in einer schweren Krise. Das bisherige deutsche Steuer- und Abgabensystem und die sozialen Sicherungssysteme beruhen auf dauerhaftem wirtschaftlichem Wachstum und einer breiten demographischen Basis. Beide Voraussetzungen sind in Frage gestellt.
- *Deregulierung / Privatisierung / Rückzug des Staates:* Der Ausbau des intervenierenden, regulierenden und ausgleichenden Staates hat seinen Zenit überschritten. Politisch konfliktreiche Bemühungen um eine Anpassung der Systeme an die sich abzeichnenden Wirtschafts- und Gesellschaftsstrukturen des 21. Jahrhunderts führen zu einem partiellen Rückzug des Staates in Verbindung mit Deregulierung und Privatisierung. Öffentlich-Private Partnerschaften (PPP) und bürgerliches Engagement werden wichtiger zur Schließung der Lücken, die der Rückzug des Staates hinterlässt.
- *Europäische Integration:* Der gemeinsame Markt, die Osterweiterung der EU und die Einführung des Euro haben die europäische Integration beschleunigt. Mit dem Rahmenrecht und Politik auf europäischer Ebene werden weiter reichende Selbstbindungen für nationales, regionales und lokales Handeln eingegangen. Es eröffnen sich schon jetzt neue grenzüberschreitende Standortkonstellationen und Kooperationsbezüge.

Diese übergreifenden Veränderungen in Wirtschaft, Gesellschaft und Politik stellen die Großstadtregionen vor neue Herausforderungen. Gleichzeitig verändern sie ihre Möglichkeiten, auf die Entwicklung durch Planung und Politik Einfluss zu nehmen. Stärker als in vielen anderen Ländern nehmen Staat und Kommunen eine aktive Rolle in der Raumentwicklung ein.

2. Zur Lage der Großstadtregionen

- a) *Die Großstadtregionen müssen sich einem wachsenden Konkurrenzdruck im nationalen, europäischen und weltweiten Maßstab stellen. Auch bisher prosperierende Regionen können sich ihrer ökonomischen Basis nicht mehr sicher sein.***

Die Lasten aus der Bewältigung des Strukturwandels in Form von Arbeitslosigkeit, Industriebrachen und Steuerausfällen treffen heute überwiegend die großen Kernstädte. Besonders gravierend sind der Wegfall eines erheblichen Teils der Industriearbeitsplätze und des traditionellen Niedriglohn-Sektors sowie die nachlassende Standortbindung überregional und international operierender Unternehmen. Die Unterschiede zwischen den Großstadtregionen werden wachsen, der Wettbewerb zwischen ihnen wird sich noch verstärken. Die schrumpfenden Regionen drohen weiter zurückzufallen. Ostdeutsche Großstadtregionen haben besonders ungünstige Ausgangsbedingungen. Bessere Chancen haben die Regionen, deren Entwicklung auf modernen wettbewerbsfähigen Branchen beruht. Aber auch in diesen Großstadtregionen ist ein Strukturwandel zu bewältigen. Schon jetzt ist dort ein Wegbrechen der Gewerbesteureinnahmen zu verzeichnen.

- b) *Die Bevölkerung altert und schrumpft auch in den Großstadtregionen. Durch Zuwanderung kann diese Tendenz in prosperierenden Regionen abgeschwächt, aber nicht aufgehalten werden. Es wird zu einem verstärkten Wettbewerb um jüngere und qualifizierte Leute kommen.***

Die demographische Entwicklung führt dazu, dass sich der Anteil der nicht erwerbsfähigen deutschen Bevölkerung weiter erhöhen wird. In einzelnen Großstädten kann der Bevölkerungsanteil mit Migrationshintergrund auf über 40 % ansteigen. Sowohl bei den älteren Menschen wie auch bei Zuwanderern ist eine Ausdifferenzierung der sozialen Lage und Lebensstile zu erwarten. Entsprechend steigt bzw. verändert sich die Nachfrage nach alters- und sozialgruppenspezifischer Infrastruktur. Der Ausländeranteil in ostdeutschen Großstadtregionen dürfte auch auf längere Sicht deutlich niedriger als im übrigen Deutschland liegen.

- c) *Wirtschaftliche Dynamik und demographische Veränderungen führen zu einem breiten Spektrum von (noch) wachsenden und schrumpfenden Großstadtregionen.***

Bis in die jüngere Vergangenheit war die Entwicklung der Großstadtregionen durch Wachstum geprägt. Inzwischen kommt eine wachsende Zahl schrumpfender Stadtregionen hinzu. Auf der einen Seite gibt es die *prosperierenden Großstadtregionen* mit einem Zuwachs an Bevölkerung und Arbeitsplätzen und mit stabiler Wirtschaftskraft, Kaufkraft und Steuerkraft, auf der anderen Seite die *schrumpfenden Großstadtregionen* mit stagnierender oder sinkender Wirtschaftskraft und hoher Arbeitslosigkeit. Für Letztere sind eine rückläufige Bevölkerung, Abwanderung junger und qualifizierter Arbeitskräfte und die Überalterung kennzeichnend. Die Zuwanderung ist gering; Einkommen und Kaufkraft der Bevölkerung, Miet- und Bodenpreisniveau sowie die Steuerkraft der Kommunen liegen deutlich unter dem Durchschnitt. Zahlreiche Wohnungen stehen leer und die Infrastruktur ist unterausgelastet.

- d) Die innerregionalen Verflechtungen nehmen zu. Im suburbanen Raum wächst die funktionale und soziale Vielfalt. Dort entstehen neuartige Konzentrationen von Handel, Dienstleistungen und Freizeitnutzungen. Die Innenstädte werden dadurch geschwächt.**

Das Umland der Großstadtreionen übt eine Sogwirkung nicht nur auf das Wohnen, sondern inzwischen ebenso auf den Handel und moderne Dienstleistungen aus. Sichtbare Zeichen dafür sind die neuen Zentren im Umland - häufig an Flughäfen und Autobahnknoten. Einzelhandelsstandorte werden zu komplexen Zentren mit differenziertem Angebot an Konsum-, Freizeit- und Kultureinrichtungen; auf peripheren Industrieflächen entstehen Bürokomplexe; Unternehmen der neuen Branchen siedeln sich im erweiterten Umland an. Die tangentialen Verkehrsbeziehungen werden wichtiger. Die ökonomische Basis der Zentren in den Großstadtreionen ist gefährdet. Die Konkurrenz wird dadurch verschärft, dass der Einzelhandel seit Jahren stagniert. Verlierer im Verteilungskampf um die Kaufkraft sind die alten Stadtteilzentren und die Zentren der Klein- und Mittelstädte, zum Teil auch Citylagen von Kernstädten. Dadurch werden auch die Erfolge der Altstadterneuerung gefährdet. Diese Entwicklungen benachteiligen insbesondere die nicht mobilen Bevölkerungsgruppen und bedrohen die stadtnahen Natur- und Erholungsräume.

- e) Die sozialen Ungleichheiten und die kulturellen Unterschiede wachsen, Fragen der Sicherheit gewinnen an Gewicht. Die soziale und ethnische Segregation verschärft sich.**

Die wachsende soziale Ungleichheit geht einher mit einer kulturellen Differenzierung der Bevölkerung nach Lebensstilen und ethnischer Zugehörigkeit; beide Tendenzen bilden sich in den Großstadtreionen als teils erzwungene, teils freiwillige soziale und ethnische Segregation ab. Da sich die verschiedenen Milieus in den Stadtteilen überlagern, entstehen konfliktbelastete Nachbarschaften. Die Unterscheidung von sicheren und unsicheren Orten wird die Segregation in den Städten verstärken. Besser gestellte Familienhaushalte werden weiterhin in die Vorstädte umziehen. Motiv ist dabei nicht mehr nur der Wunsch nach dem Einfamilienhaus in gesunder Umgebung, sondern auch der Wunsch nach „sozialen Umweltqualitäten“: Grundschulen möglichst ohne Integrationsprobleme, Sicherheit und eine sozial homogene Nachbarschaft mit guter Adresse. Die Kernstädte werden zu Auffangbecken für Gruppen mit sozialen Problemen. Allerdings gibt es Gegentendenzen, die die negative soziale Arbeitsteilung zwischen Kernstadt und Umland abschwächen: Immer mehr Menschen mit innenstadtorientierten Lebensstilen und die hoch qualifizierten Arbeitskräfte in den modernen Dienstleistungen fragen "urbane Milieus" nach. Sie reichen aber nicht aus, um die quantitativen Verluste der Kernstädte auszugleichen.

- f) Der Strukturwandel von der Industriegesellschaft zur Dienstleistungs- und Informationsgesellschaft und die damit verbundenen Veränderungen der Qualifikationsanforderungen schließen einen Teil der erwerbsfähigen Bevölkerung vom Arbeitsmarkt aus.**

Mit dem Wandel von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft verfestigt sich die strukturelle Arbeitslosigkeit. Das Spektrum der Arbeitsplätze hinsichtlich Qualifikationsanforderungen, Bezahlung und Arbeitsbedingungen spreizt sich weiter auf. Da Dienstleistungsbranchen wie Versicherungen und Banken vor tief greifenden Umstrukturierungen stehen, dürfte dieses Problem auch mittelfristig bestehen. Die Zahl der ein Jahr und länger Arbeitslosen betrug Mitte 2003 bereits weit über 1,5 Mio. Sie leben vor allem in den großen Städten. Es wächst die Gefahr, dass die Großstädte auch in

Deutschland von Orten der Integration zu Orten der Ausgrenzung und sozialer Spannungen werden.

g) *Der Verbrauch von Landschaft geht nahezu unvermindert weiter. Trotz der Erfolge des Umweltschutzes sind Luft, Boden und Wasser in den Großstadtreionen besonders belastet.*

Trotz gegenteiliger politischer und planerischer Absichtsbekundungen werden täglich 130 ha Landschaft neu für Gebäude und Verkehr in Anspruch genommen. Die Siedlungsdichte sinkt. Dadurch verschlechtert sich nicht nur die Umweltqualität in der Region, sondern auch der Wohn- und Freizeitwert. In den neuen Bundesländern nahm die Siedlungs- und Verkehrsfläche im letzten Jahrzehnt sogar schneller zu als in den alten Bundesländern. Wirtschaftliche Entwicklung und Flächenbedarf scheinen, wie die derzeitige Stadtentwicklung in Ostdeutschland zeigt, zunehmend entkoppelt zu sein, die negativen ökologischen und gestalterischen Konsequenzen von Landschaftsverbrauch und Zersiedlung aber bleiben. Zwar ist es Ziel der Bundespolitik, den Landschaftsverbrauch bis zum Jahre 2020 auf 30 ha pro Tag herabzusetzen. Doch in kaum einem anderen Bereich ist die Kluft zwischen Anspruch und Realität so groß. Hierzu tragen sowohl die Fachpolitiken (Wohnungs- und Verkehrspolitik) bei, die den Landschaftsverbrauch indirekt fördern, wie auch die Kommunen selbst, die nicht bereit sind, die verfügbaren planerischen Instrumente einzusetzen. So kann räumliche Planung kaum wirkungsvoll zur ökologischen Optimierung und zur Gestaltung der Stadtlandschaft beitragen.

h) *Durch den Ausbau der Netze von Autobahnen, Hochgeschwindigkeitszügen und Datenübertragung sind die Großstadtreionen untereinander enger verflochten als je zuvor. Innerhalb der Großstadtreionen wächst die Mobilität. Gleichzeitig steigen deren soziale und ökologische Kosten.*

Die Anforderungen innerhalb der Großstadtreionen an die Mobilität von Personen, Gütern und Informationen steigen – sowohl quantitativ als auch qualitativ. Langfristig sind darüber hinaus erhebliche strukturelle Veränderungen zu erwarten. Die Motorisierung wird noch weiter zunehmen. Gleichzeitig steigt die Zahl der Berufs- und Ausbildungspendler, und die durchschnittlichen Pendelentfernungen werden größer. Der Öffentliche Nahverkehr und das Straßennetz stoßen in einigen Großstadtreionen an Kapazitätsgrenzen. Die Pendlerströme verbinden nicht nur die klassischen Routen von der Vorstadt in die Kernstadt, sondern immer mehr auch netzartig die Gemeinden der ganzen Region untereinander. Durch die weitere Streuung der Wohn- und Arbeitstätten, durch fortgesetzte Motorisierung und durch den Rückgang der Bevölkerung sinkt die Wirtschaftlichkeit des öffentlichen Personennahverkehrs. Auch der Güterverkehr wird weiterhin vor allem auf den Straßen zunehmen - zu Lasten von Bahn und Schiff. Umweltbelastende Auswirkungen sind nur teilweise durch Technik vermeidbar. Insbesondere die Inanspruchnahme von Flächen, die klimarelevanten CO₂-Emissionen und die Lärmbelastung werden zu kritischen Größen der Stadtentwicklung.

Die weitere Attraktivität von Großstadtreionen als Wirtschafts- und Wohnstandort hängt wesentlich davon ab, inwieweit es gelingt, einerseits die hohen Anforderungen an Erreichbarkeit und Mobilität zu erfüllen und andererseits die davon ausgehenden Belastungen in Grenzen zu halten. Dies erfordert die Modernisierung der baulichen Infrastrukturen und gleichzeitig auch der Betriebs- und Organisationsformen.

- i) Ein großer Teil des Gebäudebestandes, der in den vergangenen Jahrzehnten errichtet wurde, entspricht nach Erhaltungszustand und Ausstattungsstandard nicht mehr heutigen Anforderungen. Bei der städtischen Infrastruktur besteht ein Instandsetzungstau.**

Die oft unflexiblen Funktionsbauten und der normierte Massenwohnungsbau werden den heutigen Anforderungen häufig nicht mehr gerecht und müssen modernisiert oder umgebaut werden. Mit dem Rückgang von Einwohnerzahlen werden auch im Westen Wohnungen dauerhaft leer stehen, in erster Linie in den nicht modernisierten und schlecht gelegenen Mietwohnungsbeständen der Gründerzeit sowie Beständen des geförderten Mietwohnungsbaus der Zwischen- und Nachkriegszeit. Teile dieser Quartiere wird man sogar abbrechen müssen.

Auch große Teile der städtischen Infrastruktur müssen in Stand gesetzt werden. Dies gilt sowohl für den zum Teil überalterten Bestand an Stadttechnik (Straßen, schienengebundener öffentlicher Personennahverkehr, Kanalisation usw.) wie auch für öffentliche Einrichtungen (Schulen, Kindergärten, Krankenhäuser, Schwimmbäder, Stadthallen usw.). Wenn diese Aufwendungen unterbleiben, werden weiche und harte Standortfaktoren erheblich geschwächt. Betriebskosten werden steigen, überraschende Ausfälle oder Schäden von Anlagen der technischen Infrastruktur (Verkehrsnetze, Ver- und Entsorgungsnetze, Ver- und Entsorgungsanlagen) können erhebliche Folgekosten für Betreiber, Bewohner und Wirtschaft erzeugen und zu erheblichen Umweltverschmutzungen („Leckagen“ von Leitungssystemen) führen.

- j) Es mangelt an Baukultur, vor allem in den Randbereichen der Großstädte und im vorstädtischen Raum. Die Möglichkeiten zur guten Gestaltung in Architektur und Städtebau und zur Pflege des kulturellen und landschaftlichen Erbes werden nicht ausgeschöpft und oft leichtfertig vergeben.**

In der Masse der Hochbauten - Einfamilienhäuser, Geschosswohnungsgebäude, Gewerbebauten aller Art sowie Verkehrs- und andere Infrastrukturbauten - schlagen sich vielfach individuelle Gestaltungswünsche, Sparsamkeit, kurzfristige Abschreibungsüberlegungen oder auch einfach nur gestalterisches Desinteresse nieder; diesem überwiegend anspruchlosen Baugeschehen können auch die vorgeschalteten rechtsförmlichen Planungs- und Genehmigungsverfahren meist keine qualitätssteigernden Impulse verleihen. Gerade in den Räumen, in denen die Siedlungsentwicklung der letzten Jahrzehnte am dynamischsten verlief, haben sich baukulturelle Ansprüche kaum durchsetzen können.

Die ökonomischen Potenziale von Baukultur sind noch nicht erkannt. Zwar gilt Baukultur ganz allgemein als wichtiger weicher Standortfaktor, doch ist sie selten ein besonderes Anliegen konkreter Politik. Internationale Bauausstellungen oder der Boom des Städtetourismus zeigen jedoch, dass ihre Förderung wirksame Strukturpolitik sein kann. Die Kulturwirtschaft gehört zu den wenigen Wachstumsbranchen. Gerade in Großstadtreionen gehören Kunst, Kultur und Baukultur zu den wichtigen standortprofilierenden Faktoren.

- k) Die Planungs- und Steuerungsinstrumente sind überwiegend wachstumsorientiert auf Neubau und nicht auf Umgestaltung des Bestands oder gar auf Schrumpfung gerichtet. Die Vielfalt komplexer Förderprogramme und wachsende Regelungsdichte von lokaler bis europäischer Ebene belasten planerisches und politisches Handeln.**

Bisherige Begriffe, Normen und Werte sowie die institutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen raumbezogener Politik sind entstanden unter den Bedingungen des

Wachstums – von Bevölkerung, Wirtschaftsleistung, Bauflächen und öffentlichen Budgets – und sind durch sie geprägt. Entsprechend sind sie auch auf die Verteilung von Wachstum angelegt. Wohl hat die in den letzten Jahrzehnten stärker hervorgetretene Aufgabe der Stadterneuerung ihren rechtlichen Niederschlag gefunden, doch fehlen Konzepte und Instrumente für eine Politik des Stadtrückbaus. Der alltäglichen Umstrukturierung des Bestands tragen Planungsrecht und Förderungsregelungen bisher kaum Rechnung.

In den vergangenen Jahrzehnten ist ein kaum noch überschaubares Ausmaß an Gesetzen und Verordnungen entstanden. Gleichzeitig haben sich die Zuständigkeiten ausdifferenziert oder sind auf andere Ebenen verlagert worden. Zu den nationalen Regelungen sind Rahmen- und Fachplanungsgesetze der Europäischen Gemeinschaft hinzugekommen, ohne dass aber die entsprechenden nationalen Regelungen darauf abgestimmt werden. Diese Vielzahl gesetzlicher Vorschriften und Entscheidungsebenen, die einander ergänzen, sich überschneiden und in Einzelfällen sogar widersprechen, macht Genehmigungsverfahren und Investitionsvorhaben zeitaufwendiger, aber nicht sicherer.

l) Die Stadt ist nicht mehr die Einheit des Alltags ihrer Bürger. Die Bewohner organisieren ihren Alltag zunehmend über Gemeindegrenzen hinweg. Damit werden an die Gemeinden sehr unterschiedliche und spezialisierte „Kundenwünsche“ herangetragen.

Lange Zeit war die Stadt die Einheit des Alltags ihrer Bürger. Wer in einer Stadt wohnte, ging dort auch zur Arbeit, nutzte die Verkehrsmittel, besuchte die Kultureinrichtungen der Stadt und schickte seine Kinder dort zur Schule. Damit mussten die Bürger die zentralen Konflikte kommunaler Politik mit sich selber austragen und Kompromisse finden zwischen den widerstreitenden Anforderungen von Wohnen, Arbeiten, Bildung, Kultur, Erholung und Verkehr. Die Probleme lokaler Politik waren so in der kommunalen Öffentlichkeit alltäglich präsent. Heute ist der Alltag vieler Bürger dagegen mehr und mehr regional, arbeitsteilig über verschiedene Gemeinden hinweg organisiert. Die Gemeinden sehen sich sehr unterschiedlichen und spezialisierten Kundenwünschen ihrer Bürger gegenüber. Damit droht der Kern kommunaler Politik, der gerade in der Aushandlung der Konflikte zwischen den städtischen Funktionen Wohnen, Arbeiten, Freizeit, Kultur und Verkehr liegt, seine politische Basis in breiten Teilen der Bürgerschaft zu verlieren.

m) Verwaltungsgrenzen und politische Zuständigkeiten innerhalb der Großstadtregionen entsprechen schon lange nicht mehr den funktionalen Verflechtungen. Die stadtrregionale Politik- und Handlungsebene ist zersplittert und politisch unzureichend legitimiert.

Die überkommenen Verwaltungsgrenzen und gegebenen politischen und institutionellen Zuständigkeiten innerhalb der Großstadtregionen geraten in immer größeren Widerspruch zu den funktionalräumlichen Verflechtungen, den erweiterten Aktionsräumen der Menschen und wechselseitigen Abhängigkeiten der Kommunen untereinander. Trotz der zum Teil erheblichen Verbesserungen durch die Gebiets- und Verwaltungsreformen in den 60er und 70er Jahren verblieb es bei der Konstellation kreisfreier Kernstädte (oder Stadtstaaten) und sie umgebender Kreise. Eine Aufgabenrevision und Neuverteilung der Zuständigkeiten hat mit wenigen Ausnahmen nicht stattgefunden. Nur in einigen Großstadtregionen wurden Stadt-Umland-Verbände gestärkt oder neu gebildet.

Wesentliche Teile der öffentlichen Daseinsvorsorge sind nur noch auf stadtregio- naler Ebene zukunftsfähig zu organisieren. Dies gilt nicht nur für den Öffentlichen Nahverkehr, sondern auch für die Zentrenentwicklung, den Freiraumschutz, die Bereitstellung und Unterhaltung wesentlicher Teile der Netzinfrastruktur sowie die Wirtschaftsförderung und das Standortmarketing. Es fehlt eine regionale politisch-administrative Organisationsform, die den regionalen Verflechtungen entspricht und diese Aufgaben effizient wahrnehmen kann, ohne zugleich die historisch gewachsene Identität der einzelnen Gemeinden in Frage zu stellen.

n) Die kommunalen Haushalte sind in einer schweren Krise. Die finanzielle Lage der Großstadregionen ist durch einen Stadt-Umland-Gegensatz gekennzeichnet. Die Belastungen der Kernstadt übertreffen die des Umlandes.

Verstärkt durch die wirtschaftliche Krise höhlen die fortschreitende Globalisierung, der Trend zur Dienstleistungsgesellschaft sowie Steuerrechtsänderungen nach und nach die gemeindliche Steuerbasis aus. Das deutsche Steuersystem setzt einen starken, national verankerten und damit Steuer zahlenden industriellen Sektor sowie Vollbeschäftigung voraus. Der Trend zur Dienstleistungsgesellschaft und die Globalisierung unterlaufen dieses System. Die Industrielandschaft bricht nach und nach weg. Die verbleibenden Unternehmen sind weltweit organisiert und zahlen ihre Steuern dort, wo es für sie am günstigsten ist. Steuerrechtsänderungen schmälern ferner die kommunale Leistungskraft. Gleichzeitig sind den Kommunen durch auf Bundes- und Landesebene beschlossene Leistungsgesetze zusätzliche Ausgabenverpflichtungen auferlegt worden, ohne dass ihnen hierfür ausreichend zusätzliche Mittel bereitgestellt wurden. Außerdem steigen seit Mitte der 80er Jahre durch die dauerhafte Massenarbeitslosigkeit die Kommunalausgaben für Sozialhilfe. Zunehmend stellt sich dieses Problem auch in den ostdeutschen Gemeinden. Die enge Verzahnung aller öffentlichen Haushalte (Stichwort: Mischfinanzierung) macht es zudem unmöglich, dass sich eine föderale Ebene aus dieser Finanzkrise selbstständig befreien kann - die Städte und Gemeinden am allerwenigsten.

Von diesen Trends, vor allem dem Rückgang der Gewerbesteuer, sind auch die Großstadregionen betroffen, insbesondere deren Kernstädte. Sie leiden zudem finanziell unter der Suburbanisierung. Das Aufkommen aus der Einkommensteuer sinkt bzw. wächst weniger stark als in den Umlandgemeinden. Die Massenarbeitslosigkeit und das Auflösen familiärer Strukturen führen hier zu immer höheren Ausgaben im sozialen Bereich sowie in der Kinder- und Jugendhilfe. Gleichzeitig werden durch den Trend zur Dienstleistungsgesellschaft die Ansprüche an das kommunale Dienstleistungsangebot gesteigert; dieses trifft vor allem für den Bereich der Kultur zu. Das kommunale Finanzausgleichs- und Zuweisungssystem begünstigt die Umlandgemeinden in der Konkurrenz mit der Kernstadt und fördert die weitere Suburbanisierung. Ihre vergleichsweise günstige Finanzlage ermöglicht es ihnen, ihren wachsenden Infrastrukturbedarf besser zu decken. Die Großstadregion als Ganzes wird häufig zusätzlich dadurch geschwächt, dass Umlandgemeinden eine durch ihre jeweilige Interessenslage einseitig bestimmte Entwicklungspolitik betreiben.

3. Strategien für Großstadregionen

Die Lagebeschreibung zeigt in aller Deutlichkeit den Umfang der gegenwärtigen Herausforderungen und den dringenden Handlungsbedarf in den Großstadregionen. Sie darf aber nicht Anlass zu düsteren Krisenszenarien sein. Manche Voraussetzungen, die Herausforderungen und Probleme zu meistern, sind durchaus günstig. So bildet die polyzentrale Struktur der Großstadregionen eine günstige Basis für eine effektive Arbeitsteilung und eine ausgewogene Entwicklung. Die Tradition der kommunalen Selbstverwaltung entlastet den Staat und ermöglicht selbstbewusstes Handeln der Akteure vor Ort. Auf dieser Basis hat sich eine differenzierte Planungskultur herausgebildet. Ausstattungsniveau und Ausbaustandard der technischen und sozialen Infrastrukturen sind im internationalen Vergleich nach wie vor sehr hoch, während die sozialen Problem- und Konfliktlagen – bei aller Schärfe, die sie punktuell aufweisen – weniger dramatisch als in einigen europäischen Nachbarländern sind.

Für die künftige Entwicklung gilt es vor allem, der Motorenfunktion der Großstadregionen für die gesamte Raum- und Wirtschaftsentwicklung stärker Rechnung zu tragen und im Zusammenspiel von Kernstädten und benachbarten Kommunen eine noch effizientere Wahrnehmung dieser Funktion zu ermöglichen. Im Folgenden sollen deswegen unterschiedliche Strategieelemente dargestellt werden, die es ermöglichen, die Stärken der Großstadregionen noch deutlicher zur Geltung zu bringen.

3.1 Zur politischen Verfassung der Großstadregionen

a) Regionale und lokale Aufgaben sind politisch, rechtlich und organisatorisch neu zu ordnen. Einer starken lokalen Selbstverwaltung ist eine starke regionale Selbstverwaltung zur Seite zu stellen.

Die kommunale Selbstverwaltung ist künftig verstärkt in der gegenseitigen Ergänzung örtlicher und regionaler Zuständigkeiten zu sehen. Eine leistungsfähige stadregionale Politik- und Handlungsebene ist der beste Garant für die Zukunft der lokalen Selbstverwaltung. Die kommunalen Aufgaben sind künftig auf zwei Selbstverwaltungsebenen wahrzunehmen: Aufgaben, welche die gesamte Großstadregion betreffen, müssen regional wahrgenommen werden. Kommunale Dienstleistungen mit Publikumsverkehr sowie örtliche Entwicklungs- und Gestaltungsaufgaben müssen in dezentralisierter Verantwortung „vor Ort“, d.h. in der jeweiligen Gemeinde oder in den Stadtbezirken wahrgenommen werden.

Da der unmittelbare Bezugsraum für die Menschen auch künftig die Gemeinde oder der Stadtteil sein wird, darf die Schaffung einer starken stadregionalen Ebene nicht zur Zentralisierung von ausschließlich örtlich relevanten Entscheidungen sowie von ortsnahe zu erbringenden Dienstleistungen führen. Deswegen sind auf örtlicher Ebene leistungsfähige kommunale Strukturen zu erhalten, gegebenenfalls zu stärken oder neu zu schaffen.

Damit die Großstadregion als Ganzes funktionsfähig bleibt bzw. ihre Handlungsmöglichkeiten und Gestaltungskraft vergrößern kann, sind auf stadregionaler Ebene leistungsfähige Politik- und Handlungsstrukturen zu schaffen. Damit kann die Großstadregion auch nach außen mit einer Stimme sprechen und etwa bei der Positionierung als Wirtschaftsstandort die Stärke des regionalen Gesamtstandortes ausspielen.

- b) Die Großstadregion ist politisch und organisatorisch zu stärken. Sie muss als Gebietskörperschaft verfasst und durch Direktwahl ihrer Vertreter demokratisch legitimiert werden. Sie erhält eigene Planungs- und Finanzhoheit. So kann sie die regionalen Interessen nach außen vertreten und zugleich eine politische Abwägung zwischen widerstreitenden Belangen innerhalb der Stadregion sichern.**

Da die Aktionsräume der Menschen in den Großstadregionen eindeutig regional sind, vermag den engen Verflechtungen von Lebenswelt, Wirtschaftsgefüge und Umweltqualität innerhalb der Großstadregionen künftig nur eine Instanz gerecht zu werden, deren Kompetenzen über die von Planungsgemeinschaften oder –verbänden hinausgehen. Regionale politische Verantwortung muss in einem demokratisch legitimierten Gremium auf regionaler Ebene wahrgenommen werden und mit eigener Planungs- und Finanzhoheit ausgestattet sein.

Die Organisationsstruktur der Großstadregionen kann nicht schematisch vereinheitlicht werden und muss den jeweiligen Gegebenheiten Rechnung tragen; insbesondere mehrpolige oder Landesgrenzen überschreitende Stadregionen und Stadtstaaten erfordern spezifische Lösungen. Jede Großstadregion muss ihren eigenen Weg zur Erreichung des Ziels finden, weil die Ausgestaltung der regionalen Verfassung Ergebnis eines regionalen Dialogs sein muss, an dem das ganze Spektrum der gesellschaftlichen Akteure einer Region beteiligt ist.

Die Großstadregion muss zuständig sein für die langfristige Entwicklungsplanung und für die mit der Regionalplanung identische vorbereitende Bauleitplanung. Durch diese Zusammenfassung von Regionalplanung und vorbereitender Bauleitplanung wird die Zuständigkeit für die raumstrukturelle Entwicklung einschließlich der Steuerung der Siedlungsentwicklung und der Freiraumsicherung in der Großstadregion einer kommunal verfassten regionalen Selbstverwaltungseinheit übertragen. Auf diese Weise können für konkrete Projekte Potenziale verschiedener Standorte innerhalb einer Großstadregion sachgerechter ausgelotet und die Entscheidungen zügiger getroffen werden. Die verbindliche Bauleitplanung muss weiterhin bürgernah in der Zuständigkeit der kommunalen Selbstverwaltung auf lokaler Ebene erfolgen.

Neben der Verkehrs- und Erholungsinfrastruktur sowie der Wirtschaftsförderung (einschließlich Regionalmarketing und Tourismus) sind weitere Aufgaben der allgemeinen Daseinsvorsorge (Sozialhilfe, Krankenhäuser, Abfallentsorgung, Berufsschulen) auf regionaler Ebene wahrzunehmen.

Die Ausstattung des Haushalts muss den erweiterten Aufgaben der verfassten Region entsprechen. Nur dann kann regionale Politik nach außen die Interessen des Gesamtgebietes wirksam wahrnehmen und die regionalen Potenziale effizient bündeln. Nur dann kann sie nach innen neben der Vernetzung relevanter Akteure einen Interessenausgleich zwischen den unterschiedlich begünstigten und benachteiligten Teilräumen herstellen.

- c) Das zivilgesellschaftliche Engagement auf der lokalen Ebene ist zu stärken.**

Komplementär zu einer Modernisierung der institutionellen Strukturen in den Großstadregionen ist angesichts gewollter Deregulierung und öffentlicher Finanzknappheit das zivilgesellschaftliche Engagement der Bürger zu stärken. So wie in den 90er Jahren Public-private-partnership zu einer akzeptierten Arbeitsweise geworden ist, sollte in Zukunft zivilgesellschaftliches Engagement eine breitere öffentliche Akzeptanz finden. Insbesondere auf der lokalen Ebene im unmittelbaren Lebensumfeld der Bürger gibt es viele Ansatzpunkte für Gestaltung (Bildung, Kinderbetreuung, Kultur, Wohnumfeld,

Freiraum) durch persönliche Initiativen der Bürger. Bisher werden solche Überlegungen oft vehement abgelehnt, weil befürchtet wird, der „Staat“ würde sich dann noch leichter und schneller von Verpflichtungen zurückziehen. Es ist eine Aufgabe von Politik und Verwaltung, solche Eindrücke zu widerlegen, indem Projekte forciert werden, bei denen öffentliches und privates Engagement einander ergänzen.

4. Strategien zur wirtschaftlichen Entwicklung

a) *Durch eine regionale Wirtschaftspolitik ist der ökonomische Strukturwandel zu bewältigen und die Konkurrenzfähigkeit im Standortwettbewerb zu sichern.*

Durch den internationalen Wettbewerb, in dem ein großer und wichtiger Teil der Wirtschaftsunternehmen steht, geraten auch die Stadtregionen in einen Standortwettbewerb untereinander. In dieser Konkurrenz geht es um die Präsenz von Wachstumsbranchen und wettbewerbsfähigen Unternehmen, die Bindung der Unternehmen der Region an den Standort sowie die attraktive Gestaltung des wirtschaftlichen Umfeldes – und zwar sowohl aus dem Blickwinkel der Unternehmen wie der Beschäftigten. Deshalb dürfen in den Großstadtregionen Denken und Handeln bei Wirtschaftsförderung und Standortmarketing nicht an den Stadtgrenzen aufhören. Gefordert sind wirtschaftliche Strategien im regionalen Maßstab.

Die Stärke von Großstadtregionen liegt in der Vielfalt ihrer Angebote. Die Region muss ihre Qualitäten und Fähigkeiten bündeln und geschlossen vertreten. Nach „außen“ ist der Standort als Region zu profilieren, zugleich müssen die einzelnen Gemeinden mit ihren besonderen Merkmalen erkennbar bleiben. Als Standorte hoher Zentralität, als symbolische und zumeist namensgebende Mitte der Großstadtregionen bieten die Kernstädte für eine Reihe von Wirtschaftsfunktionen - insbesondere im tertiären Bereich und für Steuerungsfunktionen - auch weiterhin die bevorzugten Lagen.

Die bisher prosperierenden Regionen haben günstige Ausgangspositionen, die allerdings durch innerregionale Kooperation längerfristig gesichert werden müssen. Für Großstadtregionen in den strukturschwächeren Räumen wird die Nutzung regionaler Gestaltungsspielräume demgegenüber zur unabdingbaren Voraussetzung, um sich im internationalen Standortwettbewerb zu behaupten.

b) *Elemente von Wirtschaftsstrategien im stadtregionalen Verbund sind regionale Standortpolitik, Förderung und Ausdifferenzierung profilbestimmender Wirtschaftsfelder, regionales Marketing und die Förderung innerregionaler Austausch- und Kreislaufprozesse.*

Die Entwicklung, Steuerung und Profilbildung von Gewerbeflächen ist auch in Zukunft von zentraler Bedeutung. Um im interregionalen Standortwettbewerb bestehen zu können, muss eine gemeinsame Flächen- und Standortpolitik den bisherigen interkommunalen Wettbewerb ablösen. Im Sinne einer Flächenkreislaufwirtschaft und Standortoptimierung sind zusätzliche Flächen und neue Standorte vor allem durch die Reaktivierung und Aufwertung vorhandener Standorte (z.B. auch von Brachen) zu entwickeln. Hierfür müssen innerregionale Aushandlungs- und Ausgleichsmechanismen gefunden werden. Das Management von Gewerbeflächen muss zu einem "integrierten" Angebots-, Nutzungs- und Standortmanagement erweitert werden.

Regionale Profilbildung der Wirtschaftssektoren und ein darauf aufbauendes regionales Marketing bleiben klassische Ansatzpunkte regionaler Wirtschaftsstrategien. Nach dem Motto "Stärkung der Stärken" sind lokale und regionale Maßnahmen darauf auszurichten, leistungsfähige Wirtschaftsfelder zu profilieren und gegebenenfalls zu ergänzen. Die Möglichkeiten der neuen Technologien sollten für Kooperation und Präsentation genutzt werden.

Stadtregionale Wirtschaftsförderung sollte vermehrt Anstöße zur Nutzung regionaler Wirtschaftskreisläufe geben. Die innerregionale Vermarktung von regionalen Produkten und Leistungen, sowohl für Endabnehmer wie Haushalte, Unternehmen und Einrichtun-

gen als auch für Weiterverarbeiter von Roh- und Zwischenprodukten, ist ein Beitrag zu einer nachhaltigen regionalen Wirtschaftsentwicklung.

- c) *Die Großstadregionen müssen sich entschlossen der Zuwanderung von Arbeitskräften öffnen. Sie müssen für qualifizierte Zuwanderer ein attraktives Umfeld bieten. Für junge unqualifizierte Zuwanderer muss es Qualifizierungsangebote geben.***

Angesichts des zunehmenden Standortwettbewerbs zwischen den Großstadregionen wird eine Politik der Anwerbung von jüngeren und qualifizierten Menschen auf nationaler, vermehrt auch auf internationaler Ebene immer bedeutsamer. Voraussetzungen für die Attraktivität von Großstadregionen für diese Gruppen von Zuwanderern sind hochwertige Bildungs- und Ausbildungsangebote, attraktive Kultur- und Freizeitangebote, differenzierte, nachfragegerechte und preiswerte Wohnungsmärkte, zunehmend aber auch hohe Umweltqualität und öffentliche Sicherheit. Besondere Bedeutung kommt international und interkulturell ausgerichteten „urbanen Milieus“ zu. Dies alles erfordert verstärkte Integrationsbereitschaft und -bemühungen sowie entsprechende Investitionen und Aufwendungen von Kommunen und Ländern insbesondere in Bildung und Ausbildung.

Angesichts der Alterung der Erwerbsbevölkerung und der Erwartung, dass in wenigen Jahrzehnten 40% der unter 40-Jährigen in Deutschland Menschen mit Migrationshintergrund sein werden, sind vor allem besondere Anstrengungen für deren allgemeine und berufliche Qualifizierung erforderlich.

- d) *Eine leistungsfähige Infrastruktur bleibt zentraler Standortfaktor von Großstadregionen. Sie muss in allen Bereichen (Bildung, Soziales, Verkehr, Ver- und Entsorgung) bedarfsgerecht in Stand gehalten und modernisiert werden. Nur so können die Großstadregionen im Standortwettbewerb konkurrenzfähig bleiben.***

Die Erhaltung und die bauliche und funktionale Ertüchtigung vorhandener Infrastrukturen sind wesentliche Voraussetzungen zur wirtschaftlichen, sozialen und räumlichen Entwicklung der Großstadregionen. Die verbreitete Annahme, dass die harten Standortfaktoren in Deutschland nahezu ubiquitär und in ausreichendem Umfang und hoher Qualität verfügbar seien, stimmt zumindest für Teilräume der Großstadregionen nicht mehr uneingeschränkt. Außerdem erfordert die demographische Entwicklung einen Ausbau der sozialen Infrastrukturen (Kinderbetreuung, Altenpflege). Zukünftig muss ergänzend die veraltete soziale und vor allem technische Infrastruktur (Verkehr, Ver- und Entsorgung) in Stand gesetzt und an die zukünftige Nachfrage angepasst werden. Dies kann, je nach Ausgangslage, Ausbau, Rückbau und vor allem aber Modernisierung bedeuten.

Die vielerorts gerade in den Ballungsräumen verfügbaren Brachflächen der Industrie, des Verkehrs und des Militärs bieten dabei besondere Chancen, bestehende Infrastrukturanlagen stadtwirtschaftlich vorteilhaft zu nutzen.

In prosperierenden Großstadregionen ist die Verkehrsinfrastruktur überlastet. Mit der Zunahme der regionalen wie auch der großräumigen Vernetzungen ist ein partieller Ausbau der Verkehrsinfrastruktur (Hochgeschwindigkeitsbahnen, Autobahnen, Flughäfen etc.) unvermeidlich. Gleichzeitig ist die Effizienz von Betrieb und Unterhaltung durch Strategien des Verkehrs- und Mobilitätsmanagements zu steigern.

5. Strategien zur sozialen Entwicklung

- a) ***Eine soziale Stadtpolitik muss gleiche Lebenschancen für alle Bewohner anstreben. Soziale Integration ist durch einen sozial gebundenen Wohnungsbestand und die Garantie von Mindeststandards bei Infrastrukturausstattung, durch Bildungs- und Erziehungsangebote sowie durch Möglichkeiten zur Teilhabe, Partizipation und kulturellen Selbstbestimmung zu fördern.***

Soziale Stadtpolitik muss in übergreifende Strategien der Sozial-, Wohnungs-, Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik gegen soziale Ausgrenzung auf Bundes- und Landesebene eingebettet werden. Nur dann kann sie erfolgreich sein und dazu beitragen, dass ökonomische Marginalisierung nicht durch räumliche Isolation zur sozialen Ausgrenzung wird. Dies spricht gegen eine Ausdehnung der marktförmigen Steuerung und Privatisierung von öffentlichen Aufgaben, deren problematische soziale Folgen derzeit verharmlost und unterschätzt werden.

So ist weiterhin für eine erfolgreiche sozial ausgewogene Großstadtpolitik vor allem in Großstadtreionen mit Wohnungsmangel ein ausreichend großer (und das heißt schon heute zu erweiternder) und über möglichst viele Standorte der Region verteilter sozial gebundener Wohnungsbestand die wichtigste Voraussetzung. Die Kommunen müssen sich ihre Einflussmöglichkeiten auf dem Wohnungsmarkt über eigene Wohnungsbaugesellschaften und Belegungsrechte erhalten. In Regionen mit strukturellem Wohnungsüberangebot müssen Quartiere, die weitgehend entleert sind, rückgebaut und für eine eventuelle spätere Reaktivierung planerisch gesichert werden.

So sind bei der Anpassung der kommunalen Bildungs-, Gesundheits- und Sozialinfrastruktur an veränderte Bedarfe und ökonomische Möglichkeiten Mindeststandards der Versorgung zu garantieren. Um gefährdete soziale Strukturen zu stabilisieren, sind die Möglichkeiten zivilgesellschaftlicher Einflussnahme und der bürgerschaftlichen Handlungsrahmen zu erweitern. Dadurch können Chancen zur eigenständigen Entwicklung neuer nachbarschaftlicher Zusammenhänge und gegenseitiger Hilfeleistungen eröffnet werden.

- b) ***Sozialorientierte Strategien in Großstadtreionen müssen in regionaler Verantwortung und auf der Basis eines regionalen Lastenausgleichs entwickelt werden. Innerhalb der Kommunen müssen die Strategien auf die Gesamtstadt orientiert und ressortübergreifend angelegt sein.***

Die soziale Differenzierung zwischen Kernstadt und Umland ist in vielen Fällen bereits weit fortgeschritten, mit den negativen Folgen einer ungleichen Verteilung von Steuereinnahmen und Sozialausgaben. Zwar konzentrieren sich die sozialen Konflikte und Probleme meist in bestimmten Quartieren der Kernstadt und auch in einzelnen Kommunen des Umlands, sie sind aber durch selektiven Bevölkerungsaustausch innerhalb der Region entstanden. Nötig ist daher eine Strategie bezogen auf die gesamte Region, nicht nur auf einzelne soziale Brennpunkte. Die finanziell besser gestellten und sozialstrukturell begünstigten Umlandgemeinden müssen stärker in die Bewältigung der sozialen Probleme in der Region einbezogen werden. Auch darauf ist die geplante Neuregelung der kommunalen Finanzen auszulegen. Des Weiteren sind Instrumente einer sozialräumlichen Steuerung zu entwickeln, die die ungleiche Verteilung von Vor- und Nachteilen des ökonomischen und sozialen Wandels korrigieren können. So müssen die Umlandgemeinden auch an der sozialpolitischen Vorsorge auf dem Wohnungsmarkt beteiligt werden, etwa durch eine Abgabe von jenen Kommunen, die einen bestimmten Prozentsatz an sozial gebundenen Mietwohnungen nicht bereitgestellt haben.

Soziale Stadtpolitik muss in eine die gesamte Stadt umfassende Strategie eingebettet sein. Nur so kann Vorsorge dagegen geschaffen werden, dass die an einem Ort bekämpften bzw. behobenen Probleme wieder an einem anderen Ort neu entstehen. Des Weiteren kann sie nur erfolgreich sein, wenn sie ressortübergreifend angelegt ist, d.h. wenn sie Wohnungs-, Beschäftigungs-, Bildungs-, Sozial- und Städtebaupolitik integriert. Erste ressortübergreifende Ansätze sind mit dem Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“ geschaffen worden.

c) *Quartiersbezogene Beschäftigungspolitik und die Integration von Sozialpolitik und Bildungspolitik sind zentrale Bausteine einer sozialorientierten Stadtentwicklung. Den Trägern vor Ort sind Eigenständigkeit, Kompetenzen und Ressourcen zur Umsetzung der Programme zu gewähren.*

Wo herkömmliche Wirtschaftsförderung nicht mehr greift, muss in den Quartieren der Aufbau lokaler ökonomischer Netzwerke unterstützt werden. Dazu gehören die Förderung von Existenzgründern und das Bereitstellen von Gewerbeflächen im Bestand. Dies gilt besonders für Angehörige von Zuwandergruppen. Die baurechtliche und gewerberechtliche Kontrolldichte ist beim Kleingewerbe zurückzunehmen, ohne dabei unumgängliche Standards zu unterschreiten.

Der öffentlichen Infrastruktur, vor allem *Kindergärten und Schulen* kommt eine entscheidende Bedeutung bei der Integration von Zuwanderern und beim Erhalt einer "sozialen Mischung" zu. Wenn aufgrund von Arbeitslosigkeit der Betrieb als Ort der Integration ausfällt, sind Schulen zudem der einzige Ort, wo Einheimische und Zuwanderer in Kontakt zueinander kommen. Die Schule ist heute entscheidend für den Erfolg auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt. Besondere Aufmerksamkeit gebührt den Vereinen und dem breiten Spektrum der durch sie getragenen Kultur-, Sozial- und Sporteinrichtungen.

d) *Soziale Mischung ist zu fördern. Freiwillige ethnisch bzw. kulturell orientierte Segregation ist zu tolerieren, soweit sie die Integration nicht behindert. Öffentliche Räume sind als Orte von Begegnung und Integration zu stärken.*

Wo ökonomisch oder durch Diskriminierung erzwungene soziale Segregation auftritt, ist diese zu bekämpfen und soziale Mischung zu fördern. Die Mischung von Bauformen, Wohnungstypen, verschiedenen Verfügungsformen (Privateigentum, genossenschaftliches Eigentum, Miete) beim privaten und sozialen Mietwohnungsbau, Belegungspolitik, Wohngeld etc. sind geeignete und notwendige Instrumente, um erzwungene Segregation zu vermeiden und zu mildern. In allen Großstadregionen mit hoher Migration gibt es Einwanderungsquartiere. Sie erfüllen notwendige Funktionen als Brückenköpfe und Schleusen in die fremde Gesellschaft, indem sie Unterkunft, Beschäftigungsmöglichkeiten, Kontakte, Informationen, eine auf die Bedürfnisse und Gewohnheiten der Zuwanderer zugeschnittene Infrastruktur und andere Unterstützungen bieten, auch ein Stück Heimat in der Fremde. Soziale Stadtpolitik sollte diese Formen freiwilliger Segregation dulden.

In heterogener werdenden sozialen Umwelten wächst die Bedeutung öffentlicher Räume als Ort von Begegnung und Integration. Deshalb muss soziale Stadtpolitik dazu beitragen, dass die öffentlichen Räume benutzbar und attraktiv bleiben; dies bedeutet mehr als nur Platzgestaltung: Sie muss den Tendenzen zu ihrer physischen und rechtlichen Schließung entgegenwirken und zugleich den Unsicherheitsgefühlen vieler Bürger begegnen, z. B. durch eindeutige Nutzungsregeln.

6. Strategien zur räumlichen Entwicklung

- a) *Räumliche Planung ist auch in Zukunft eine Kernaufgabe stadtreionaler und lokaler Selbstverwaltung, um politische Legitimation und Planungssicherheit zu gewährleisten. Sie soll auf strategischer Ebene langfristige Orientierung bieten und zugleich offen sein für neue Anforderungen und unvorhergesehene Chancen.*

Raumbezogene Strategien richten sich auf die Schaffung einer stadtreionalen Siedlungsstruktur, die den Bedürfnissen der Bewohner ebenso Rechnung trägt wie den Erfordernissen einer nachhaltigen Entwicklung. Sie müssen sich auf ein Konzept stützen, das den natürlichen und den historischen Gegebenheiten des jeweiligen Planungsraumes Rechnung trägt und von einer realistischen Einschätzung künftiger Entwicklungskräfte ausgeht. Es muss in seinen Grundzügen stabil genug sein, um langfristig gültige Orientierung zu bieten, aber auch flexibel genug, um sich wandelnden Anforderungen gerecht werden und unvorhergesehene Entwicklungschancen nutzen zu können. Allgemeine Leitbilder der Siedlungsstruktur – wie die der „dezentralen Konzentration“ oder der „kompakten Stadt“ – können zwar hilfreich sein, bedürfen aber jeweils einer spezifischen Anpassung an die konkrete Örtlichkeit. Nach wie vor ist die Lenkung der Bodennutzung eine zentrale regional- und kommunalpolitische Aufgabe. Regionale und kommunale Verwaltungen müssen private Initiativen in ihre dem Allgemeinwohl verpflichteten Leitlinien einbinden; sie dürfen sich nicht auf die Rolle des Moderators beschränken.

- b) *Das Nebeneinander von wachsenden und schrumpfenden Großstadtreionen und Städten erfordert unterschiedliche Strategien für die zukünftige räumliche Entwicklung. Neben die gewohnte Planung zur Lenkung des Wachstums tritt die Planung zum Auffangen und Steuern des Schrumpfens.*

Dort, wo auch künftig dynamische Entwicklungsprozesse zu erwarten sind, ist eine wirksame Rahmensetzung auch weiterhin erforderlich, um Umwelt und Lebensqualität zu sichern. Demgegenüber liegen bisher kaum Erfahrungen vor für die Bewältigung der Probleme, die sich in Regionen und Städten mit rückläufiger Einwohnerzahl und sinkender Wirtschaftskraft stellen. Wohnungsleerstände und nicht ausgelastete Infrastrukturen sozialer und technischer Art stellen den gewohnten Stadtteilzusammenhang in Frage und erfordern neue Konzepte, Strategien und Verfahren der Umsetzung.

Hier sind durch Modellvorhaben und Experimente neue Ideen zu fördern. Gesucht sind praktikable Kooperationsmodelle zwischen den hoheitlichen Planungsträgern, den Trägern öffentlicher Belange, Gewerbetreibenden, Wohnungseigentümern und Mietern. Ebenso sind Auffangstrategien nötig, um die öffentliche Daseinsvorsorge sicherzustellen, Infrastruktur wirtschaftlich betreiben und die Immobilienverluste tragen zu können. Gleichzeitig sind die Chancen des Schrumpfens zu nutzen. Städtebauliche Fehlentwicklungen können korrigiert werden und städtische Freiräume erweitert werden.

Eine besondere Herausforderung liegt im weitgehenden Rückzug großer privater Investoren aus schrumpfenden Regionen. Denn zur Vermeidung des Risikos von Fehlinvestitionen verzichtet die Immobilienwirtschaft in schrumpfenden Regionen auf bauliche Aktivitäten im Neubau und im Bestand. Die öffentliche Hand wird dadurch zum alleinigen Träger und Akteur der Stadterneuerung. Der konzeptionelle Ansatz, durch öffentliche Investitionen auch privates Kapital zu mobilisieren, greift nicht mehr.

Bisher orientieren sich die Preiserwartungen für Brachen an den Werten genutzter Lagen, was unter Wachstumsbedingungen auch gerechtfertigt war. Im Falle schrumpfender Stadtentwicklung ist dieser Ansatz jedoch nicht mehr angemessen. Das Festhalten an unrealistischen Renditeerwartungen für gebrauchte und zum Teil belastete Immobilien verhindert gleichermaßen eine Umnutzung wie einen Rückbau der Flächen. Um Brachflächen wieder verfügbar zu machen, sind deshalb neue Ansätze für eine Bewertung von Boden und Immobilien zu entwickeln. Es wird vorgeschlagen, eine Immobilien- und Bodenpreisbewertung einzuführen, die mit einer Einheitsbewertung auf der Basis der Grundwertsteuer, kombiniert mit einem zonierte Satzungsrecht, eine Gestaltung der räumlichen Ordnung auch bei einer schrumpfender Stadtentwicklung ermöglicht.

c) *Ressourcenschonung ist eine zentrale Aufgabe räumlicher Planung. Weiteres Siedlungswachstum muss sich deshalb in der Regel durch Verdichtung von Nutzungen und durch Umnutzung nicht oder zu gering genutzter Bauflächen vollziehen. Langfristiges Ziel muss eine Flächenkreislaufwirtschaft sein.*

Das im Raumordnungsgesetz und im Baugesetzbuch verankerte Ziel einer nachhaltigen Entwicklung fordert die Erhaltung und Sicherung der natürlichen Ressourcen und weist damit dem Umweltschutz eine besondere Bedeutung zu. Jede Veränderung der Siedlungsstruktur ist an diesem Kriterium zu messen. Das Ziel, Landschaft und fruchtbare Böden zu schonen und die Inanspruchnahme neuer Bau- und Verkehrsflächen zu reduzieren, ist zwar politisch und fachlich anerkannt, hat aber bisher kaum Wirkung gezeigt. Es besteht kein Erkenntnis-, sondern ein Umsetzungsdefizit. Damit ergibt sich ein grundsätzlicher Vorrang für eine "stadregionale Innenentwicklung", bei der Bestandspflege und Wiedernutzung brach gefallener Flächen im Vordergrund stehen.

Auch in Zukunft führt der Strukturwandel zu neuen Flächenbedarfen, selbst in schrumpfenden Regionen. Bei aller Bedeutung der Wirtschaft für die Lebensqualität in der Stadt und deren Anziehungskraft wird eine nachhaltige Entwicklungsstrategie nicht jedem Standortwunsch für Betriebe und Wohnstätten entsprechen können. Dabei gilt es die Standortwahl so zu lenken, dass die Erfordernisse einer nachhaltigen Entwicklung gewahrt bleiben. Soweit eine weitere Inanspruchnahme von Freiflächen nach fachlichen und politischen Abwägungsprozessen immer noch erforderlich ist, ist sie durch den vermehrten Rückbau geeigneter Brachflächen zu kompensieren.

Langfristig sollte in Großstadregionen eine Flächenkreislaufwirtschaft eingeführt werden. Für den Übergang in eine Flächenkreislaufwirtschaft müssen die vorhandenen Instrumente, den Bestand umzubauen, weiterentwickelt und ein „kommunales und regionales Flächenmanagement“ eingerichtet werden.

Dabei ist weiterhin eine differenzierte Bewertung der "verbrauchten" Flächen hinsichtlich ihrer ökologischen Auswirkungen – insbesondere durch Bodenversiegelung – erforderlich. Der wirtschaftlich vorteilhaften Nutzung bereits erschlossener Flächen stehen gelegentlich Ziele zum Schutz vorhandener Werte (Denkmalschutz, Landschaftschutz, Naturschutz, Milieuschutz), oft auch Interessen der Eigentümer und Bewohner eines Quartiers entgegen. Letztlich sind die örtlichen Verhältnisse für die anzustrebenden Dichten maßgebend. Bei der Ausgestaltung des Konzepts und der Abwägung konkurrierender Ansprüche müssen hohe Wohnqualität und Freiraumbezug ein großes Gewicht behalten.

- d) *Baukultur muss zum Bestandteil einer qualitätsorientierten Entwicklungspolitik in Großstadtreionen und zum öffentlichen Thema werden, denn sie trägt zum kulturellen Reichtum und zur Unverwechselbarkeit der Region bei. Sie wirkt nach innen als Bezugspunkt bürgerlichen Engagements und nach außen als „weicher“ Standortfaktor.***

Markante Gebäude und Baugruppen, Siedlungsgefüge und Landschaft bilden die Anknüpfungspunkte für das " kollektive Gedächtnis " einer Region wie für deren Außenwahrnehmung. Ihre charakteristische Qualität wird aber nicht nur durch naturräumliche Gegebenheiten und historisches Erbe bestimmt, sondern auch durch die ständige Weiterentwicklung von Architektur, Städtebau und Landschaftsraum. Dabei geht es gleichermaßen um das alltägliche Baugeschehen der Wohn-, Gewerbe- und Verkehrsbauten wie auch um den Umgang mit bedeutenden Bauwerken und Stadt- und Landschaftsräumen.

Ein wirksame Pflege und Förderung regionaler Baukultur setzt voraus, dass das Thema in Politik und Öffentlichkeit mehr Gewicht erhält. Rechtliche Normen wie Denkmalschutz, Gestaltungssatzung, Wettbewerbsgebot können zur Baukultur beitragen; im Kern geht es jedoch um die stärkere Verankerung dieser kulturellen Aufgabe im öffentlichen Bewusstsein.

- e) *Eine integrierte Steuerung der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung in Großstadtreionen ist notwendige Voraussetzung für eine nachhaltige Entwicklung, die zugleich den Mobilitäts- und Transportbedürfnissen genügt.***

Sowohl im Hinblick auf die Wettbewerbsfähigkeit der regionalen Wirtschaft als auch zur Sicherung der Teilhabe- und Teilnahmemöglichkeiten der Bürger müssen Mobilität und ein leistungsfähiges Verkehrsnetz in den Großstadtreionen gewährleistet bleiben. In regionalen Entwicklungskonzepten sind Mobilitätsbedürfnisse und -erfordernisse einerseits und Standortmuster und Nutzungsverteilungen andererseits stärker aufeinander abzustimmen, um unerwünschte Verkehrsanlässe und Verkehrsauswirkungen zu vermeiden. Verkehrs- und Siedlungsplanungen sind unter Erreichbarkeits- und Rentabilitäts Gesichtspunkten enger miteinander zu verzahnen.

Standorte zentraler Einrichtungen, die mit öffentlichen (schienengebundenen) Verkehrsmitteln gut erschlossen sind, sind zu stabilisieren. Gut erschlossene Brachflächen (Gewerbe, Bahn, Militär), vor allem solche im Umfeld von Bahnhöfen, sind vorrangig zu nutzen. Der gegenwärtigen Abwanderung von Dienstleistungszentren, sekundären und tertiären Arbeitsstätten an auch künftig ausschließlich nur für den motorisierten Individualverkehr gut erschlossene periphere Standorte des Umlandes muss entgegengewirkt werden. Standortqualitäten bestehender Wohn- und Arbeitsquartiere sind kontinuierlich zu sichern und zu erneuern. Ein attraktives nahräumliches Umfeld, verträgliche Nutzungsmischung und Bebauungsdichten sowie eine gute örtliche Versorgung tragen dazu bei, den Verkehrsaufwand zu mindern.

Über den Neu-, Aus- und Umbau der Verkehrsinfrastrukturen hinaus wird die bedarfsgerechte und zweckmäßige Ausgestaltung von Verkehrs- und Transportangeboten („differenzierte Bedienungsformen“) immer wichtiger. Der öffentliche Nahverkehr ist das Rückgrat regionaler Entwicklung und die effizienteste Form der Bewältigung von Massenverkehr. Er ist durch siedlungsstrukturelle Maßnahmen (Verdichtung und Ansiedlung großflächiger Nutzungen) und im Zuge von Stadtumbauprojekten zu stärken. Maßnahmen des Mobilitäts- und Verkehrsmanagements können zur zweckmäßigeren und effizienteren Nutzung der Verkehrsinfrastrukturen beitragen; dazu gehört, dass die

Wirkungen dieses Managements begleitend untersucht und neue Erkenntnisse in den Verkehrskonzepten berücksichtigt werden („Monitoring und Controlling“). Angesichts rückläufiger Bevölkerungszahl sowie veränderter Lebenszyklen und Alltagsvollzüge sind tradierte Infrastrukturkonzepte zu überprüfen. Sie können durch neue Managementkonzepte, Mobilitätsdienste und standörtliche Serviceangebote für Haushalte und Unternehmen ergänzt und teilweise ersetzt werden..

Der Güterfernverkehr und die nähräumliche Güterverteilung sind entscheidend für die Wettbewerbsfähigkeit, aber auch für die Versorgungs- und Lebensqualität in den Großstadtregionen. Bei einem europaweit noch zunehmenden Güterverkehrsaufkommen sind die Verkehrsträger logistisch zu verknüpfen und wasser- und schienengebundene stadtnahe Güterverkehrs- und -verteilzentren zu schaffen. Sie bieten gleichzeitig Standortvorteile für regional bedeutsame Industrie- und Gewerbeansiedlungen.

f) Zur Sicherung einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung in den Großstadtregionen bedarf es neuer und erweiterter Steuerungsinstrumente.

Planungs- und Umweltgesetzgebung sind stärker zu verzahnen. Dies stärkt die Handlungsfähigkeit der Kommunen. Genehmigungsverfahren können wesentlich vereinfacht, beschleunigt und sicherer ausgestaltet werden, Vorhaben schneller abgeschlossen werden. Die Gesetze und Verordnungen der Umwelt- sowie der Orts-, Regional- und Landesplanung - einschließlich raumwirksamer Fachplanungen - sind entsprechend anzupassen. Die Verzahnung der Planungs- und Umweltgesetze muss aber alle Bereiche umfassen und letztlich von der Programmerstellung, über die Planung - einschließlich Beteiligung und öffentliche Anhörung - bis zur Verwirklichung wirksam sein. Mit der Umsetzung der von der Europäischen Gemeinschaft erlassenen Richtlinie über die "Prüfung der Umweltauswirkung bestimmter Pläne und Programme" (Plan-UVP-Richtlinie) in deutsches Planungsrecht wird ein erster Schritt zur Zusammenfassung beider Rechtsgebiete getan.

Mit einer Einführung eines "Baurechts auf Zeit" sollte den Kommunen ermöglicht werden, für bestimmte Grundstücke zeitlich begrenzt Nutzungen ohne Entschädigungsanspruch festzusetzen, um z.B. auf die Folgen eines strukturell bedingten Wohnungsleerstandes regulierend einwirken zu können.

Ein öffentlich gestützter Grundstücksfonds, in dem alle brach gefallenen Baugrundstücke belastungsfrei zusammengefasst werden, hat sich als wirksames Instrument für die Stadtentwicklung bewährt, wenn nach Abbruch der Gebäude die neue Nutzung der Flächen in Abstimmung mit der Stadtplanung festgelegt wird.

Subventionen, die Landschafts- und Energieverbrauch indirekt fördern, sind abzuschaffen. Hier sind vor allem die Eigenheimzulage und Pendlerpauschale zu nennen.

7. Strategien zu den finanziellen und steuerlichen Grundlagen

- a) ***Die Reform der Gemeindefinanzen muss zum Ziel haben, die finanzielle Basis der Kommunen zu sichern. Neben einer verlässlichen gemeindlichen Steuerbasis muss in Zukunft das Prinzip „Wer bestellt, muss auch bezahlen“ gelten. Die Länder sollten in ihren kommunalen Finanzausgleichs- und Zuweisungssystemen Komponenten einer Politik für Großstadtregionen verankern.***

Eine Niveausicherung für alle öffentlichen Haushalte verlangt umfassende gesellschaftliche Reformen, zu denen alle gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Gruppen in gleichem Umfange beitragen müssen. Diese sind eine grundlegende Voraussetzung für wirtschaftliches Wachstum und steigende Beschäftigung. Schon dies wird den Druck in den kommunalen Haushalten spürbar verringern. Doch erst eine Reform der Gemeindefinanzierung bringt eine spürbare und dauerhafte Entlastung für die Städte und Gemeinden. Dabei muss eine Entflechtung der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben erfolgen. Es darf nicht zu einem Verschiebeparkplatz zwischen den föderalen Ebenen kommen.

Das aktuelle Ausgleichs- und Zuweisungssystem der Länder schwächt die Kernstädte als wirtschaftliches und kulturelles Zentrum. Nach einer Gemeindefinanzreform sollten die Länder Komponenten einer „Politik für Großstadtregionen“ in ihrem Ausgleichs- und Zuweisungssystem verankern. Nur so kann es gelingen, dass der Effekt einer Reform zugunsten der Kernstädte der Großstadtregionen nicht im Gegenzug durch das Ausgleichs- und Zuweisungssystem der Länder konterkariert wird.

Der Bund sollte seine städtischen Investitionsprogramme (Städtebauförderung, Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz sowie Sozialer Wohnungsbau) zu einer Einheit zusammenfassen. Dies würde eine erhebliche Verschlankung des Förderinstrumentariums – auch in den Ländern - zur Folge haben. Die Städte könnten ihre Entwicklungsprobleme bedarfsgerechter lösen, da sie die Prioritäten des Mitteleinsatzes selbst bestimmen könnten.

- b) ***Die Gemeindefinanzreform muss eine Änderung der Grundsteuer einschließen. Als wesentliche Bemessungsgrundlage sollte ein zeitnah ermittelter Bodenrichtwert dienen.***

Die Grundsteuer ist keine Vermögensteuer, sondern eine äquivalente Belastung der Grundeigentümer für bereits erbrachte kommunale Leistungen. Zur Vereinfachung von Verwaltungsverfahren wird bei einer Bodenwertsteuer die Verbindung von Boden und Gebäude aufgehoben und nur noch der reine Bodenwert besteuert. Der wirtschaftliche Anreiz, die baurechtlich zulässige Ausnutzung eines Grundstücks in Anspruch zu nehmen, wird dadurch gefördert. Das führt zu wünschenswerten Nachverdichtungen und in der Stadterneuerung zur intensiveren Pflege vorhandener Bausubstanz. Weil eine dämpfende Wirkung der Bodenwerte zu erwarten ist, wird auch der Zugang zum Eigentum erleichtert. Die Inanspruchnahme neuer Siedlungsflächen wird abnehmen und das disperse Wachstum der Städte mit positiver Wirkung für den Natur- und Landschaftsschutz gebremst. Über eine Bodenwertsteuer kann eine städtebauliche Entwicklung somit strukturell, aber auch ökonomisch, ökologisch, sozial beeinflusst werden.

- c) ***Regionale politische Verantwortung in einer verfassten Großstadtregion bedarf einer eigenen Finanzierungsbasis.***

Die politische Verfasstheit einer Großstadtregion muss einhergehen mit einer eigenständigen Haushaltswirtschaft. Dieser Haushalt sollte sich zum einen aus umlagefinan-

zierten Einnahmen der großstadtangehörigen Städte und Gemeinden zusammensetzen (ähnlich der Kreisumlage), zum anderen sollte die politische Kraft einer solchen Region durch eine eigene Steuereinnahme zum Ausdruck kommen. Insbesondere sollte jene Steuer in den Haushalt der Großstadtregion fließen, die einen inhaltlichen Bezug sowie einen räumlichen Steuerungsanspruch vermittelt. Hier böte sich die Bodenwertsteuer an. Gleichzeitig müssen die Komponenten einer „Politik für Großstadtregionen“ in den Ausgleichs- und Zuweisungssystemen der Länder die finanzielle Basis stärken.

Die Ausstattung des Haushalts muss den erweiterten Aufgaben der verfassten Region entsprechen. Nur dann kann regionale Politik nach außen die Interessen des Gesamt- raumes wirksam wahrnehmen und die regionalen Potenziale effizient bündeln, insbesondere im Bereich der regionalen Wirtschaftsförderung und Wirtschaftswerbung. Gleichzeitig muss den politisch legitimierten Kräften bei finanziellen Entscheidungen die Verantwortung für die Gesamtregion deutlich sein. Sie sind nicht die Vertreter ihrer Stadt oder Gemeinde, sondern der Region.

Zusammenfassung / Summary

Strategien für Großstadtregionen im 21. Jahrhundert

Strategies for city regions in the 21st century

Großstadtregionen sind Zentren der Wirtschaftskraft, Standorte der Forschung und Entwicklung, Schwerpunkte des Wohnens und Brennpunkte des kulturellen und sozialen Wandels. Sie sind in Deutschland und Europa die Träger des ökonomischen Wachstums, der technologischen Innovation und der gesellschaftlichen Entwicklung.

Für eine neue Orientierung und Konzentration staatlicher und kommunaler Raumentwicklungspolitik müssen die Großstadtregionen eine maßgebende Rolle übernehmen. In den letzten Jahrzehnten konnten Großstadtregionen durch Wachstumsüberschüsse den regionalen und sogar länderübergreifenden Ausgleich unterstützen. Durch strukturell bedingte Wachstumsschwächen, demographische Veränderungen und die Krise der öffentlichen Finanzen hat sich die Situation jedoch grundlegend verändert.

Ein Arbeitskreis der Akademie für Raumforschung und Landesplanung und die Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung rufen mit dieser Schrift und den Thesen auf, die notwendigen Veränderungen zur institutionellen Neuordnung der Großstadtregionen einzuleiten und diese strategische Neuorientierung mit einer Reform der Finanzverfassung auf allen Ebenen zu verbinden.

City regions are economic powerhouses, important research and development hubs, centres of modern living and major focal points for cultural and social transformation. Both in Germany and in Europe they are at the forefront of economic growth, technological innovation and social development.

The city regions have a major role to play in re-focusing and redirecting national and local government spatial development policy. Over the last few decades the economic strength of the city regions has been used, through a national redistribution programme, to provide support both to the surrounding regions and nationally. However, this situation has now changed fundamentally, due to structural factors leading to slowdowns in growth, as well as demographic changes and the crisis in public finances.

This publication has been produced by a working group of the Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Academy for Spatial Research and Planning) and the Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (German Academy for Urban Development and Regional Planning). It calls for the changes necessary for the institutional reorganisation of city regions to be implemented and for these measures to be linked to a reform of the fiscal structures at all levels.

Großstadtregionen sind Zentren der Wirtschaftskraft, Standorte der Forschung und Entwicklung, Schwerpunkte des Wohnens und Brennpunkte des kulturellen und sozialen Wandels. Sie sind in Deutschland und Europa die Träger des ökonomischen Wachstums, der technologischen Innovation und der gesellschaftlichen Entwicklung.

Für eine neue Orientierung und Konzentration staatlicher und kommunaler Raumentwicklungspolitik müssen die Großstadtregionen eine maßgebende Rolle übernehmen. In den letzten Jahrzehnten konnten Großstadtregionen durch Wachstumsüberschüsse den regionalen und sogar länderübergreifenden Ausgleich unterstützen. Durch strukturell bedingte Wachstumsschwächen, demographische Veränderungen und die Krise der öffentlichen Finanzen hat sich die Situation jedoch grundlegend verändert.

Ein Arbeitskreis der Akademie für Raumforschung und Landesplanung und die Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung rufen mit dieser Schrift und den Thesen auf, die notwendigen Veränderungen zur institutionellen Neuordnung der Großstadtregionen einzuleiten und diese strategische Neuorientierung mit einer Reform der Finanzverfassung auf allen Ebenen zu verbinden.

City regions are economic powerhouses, important research and development hubs, centres of modern living and major focal points for cultural and social transformation. Both in Germany and in Europe they are at the forefront of economic growth, technological innovation and social development.

The city regions have a major role to play in re-focusing and redirecting national and local government spatial development policy. Over the last few decades the economic strength of the city regions has been used, through a national redistribution programme, to provide support both to the surrounding regions and nationally. However, this situation has now changed fundamentally, due to structural factors leading to slow-downs in growth, as well as demographic changes and the crisis in public finances.

This publication has been produced by a working group of the Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Academy for Spatial Research and Planning) and the Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (German Academy for Urban Development and Regional Planning). It calls for the changes necessary for the institutional reorganisation of city regions to be implemented and for these measures to be linked to a reform of the fiscal structures at all levels.