

WELTBERICHT

für die Zukunft der Städte

URBAN 21

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen

WELTBERICHT FÜR DIE ZUKUNFT DER STÄDTE URBAN 21

**AUSGEARBEITET VON DER
WELTKOMMISSION „URBAN 21“**

**KOORDINIERT UND HERAUSGEGEBEN VON
SIR PETER HALL UND ULRICH PFEIFFER**

**Im Auftrag des
Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen
Berlin 2000**

VORWORT

Die Stadtpolitik – als globale, nationale und lokale Aufgabe – erhält im 21. Jahrhundert eine wachsende und entscheidende Bedeutung. Denn an der Schwelle zum neuen Jahrhundert lebt die Mehrheit der Weltbevölkerung in Städten. Und die Verstädterung nimmt weiter zu. Bereits im Jahr 2025 werden zwei Drittel der Weltbevölkerung, das sind mehr als 5 Milliarden Menschen, in Städten leben. Daraus ergeben sich große Herausforderungen sowohl für die Entwicklungs- und Schwellenländer, in denen das Städtewachstum rasant voranschreitet, als auch für die Industrieländer, in denen das Wachstum der Städte vielfach zum Stillstand gekommen ist. Für alle Regionen der Welt stellt sich die Frage, wie wir die Entwicklung der Städte so beeinflussen können, dass in ihnen alle Bürger am wirtschaftlichen, technischen und sozialen Fortschritt teilhaben, in kultureller Vielfalt und gesunder Umwelt leben und in demokratischer Weise am Gestaltungsprozess mitwirken können.

Diese Frage soll auf der Weltkonferenz URBAN 21 umfassend erörtert werden. Zur inhaltlichen Vorbereitung wurde eine Weltkommission berufen, der Persönlichkeiten aus allen Teilen der Welt angehören: Wissenschaftler und Praktiker, Politiker und Vertreter von Nichtregierungs-Organisationen, Bürgermeister und Architekten. Die Kommission hat einen Weltbericht über die Zukunft der Städte erarbeitet. Ich freue mich, Ihnen den Bericht hiermit vorlegen zu können.

Der Weltbericht analysiert die gegenwärtigen globalen Tendenzen der Stadtentwicklung und schlägt Leitideen für die Stadt im 21. Jahrhundert vor. Er berücksichtigt dabei die Verschiedenheit der Städte und ihrer Entwicklung. Seine Vision sind lebenswerte Städte und lebendige Bürgergesellschaften. Trotz aller Schwierigkeiten und Gefahren sieht die Weltkommission Grund für Optimismus. Demokratisierung und Good Governance, Wirtschaftswachstum und technischer Fortschritt sowie die zunehmende globale Vernetzung von Information, Wissen und Lösungsansätzen lassen sich nach ihrer Auffassung für eine nachhaltige ökonomische, soziale, bauliche und ökologische Stadtentwicklung nutzen.

Der Weltkommission stand als Grundlage für ihre Arbeit ein umfassender Hintergrundbericht zur Verfügung, den der Moderator der Kommission Sir Peter Hall und Ulrich Pfeiffer vom Forschungsinstitut empirica verfasst haben. Dieser Hintergrundbericht baut auf Expertisen zu Einzelfragen auf, wie zur demographischen Entwicklung, zum sozialen Wandel, zum Leben und Arbeiten im informellen Sektor oder zum Verkehr. Der Text des Hintergrundberichts ist dieser Broschüre als CD-ROM beigefügt. Der Hintergrundbericht ist auch als ansprechende Publikation im Buchhandel erhältlich.

Ich danke allen, die zum Weltbericht beigetragen haben, für ihre hervorragende Arbeit. Mein besonderer Dank gilt den Mitgliedern der Kommission. Ich bin überzeugt, dass ihr Bericht eine gute Grundlage für URBAN 21 darstellt und den Anstrengungen für die nachhaltige Entwicklung der Städte wichtige Impulse gibt.

*Reinhard Klimmt
Bundesminister für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen
der Bundesrepublik Deutschland*

INHALTSVERZEICHNIS

DIE HERAUSFORDERUNG DES JAHRTAUSENDS	7
WESENTLICHE EINFLUSSFAKTOREN UND IHRE AUSWIRKUNGEN AUF DIE STÄDTEBAULICHE ENTWICKLUNG	11
ZWEI SZENARIEN: DIE WELT DER STÄDTE IM JAHR 2025	14
DIE VON SPONTANEM UND ÜBERMÄSSIGEM WACHSTUM GEPRÄGTE STADT	14
DIE VON DYNAMISCHEM WACHSTUM GEPRÄGTE STADT	17
DIE VON ÜBERALTERUNG GEPRÄGTE AUSGEWACHSENE STADT	22
LEITLINIEN FÜR DIE STÄDTISCHE SELBSTVERWALTUNG	29
1. DIE ZENTRALE AUFGABE: NACHHALTIGE STADTENTWICKLUNG	29
2. REGELN FÜR EINE GUTE SELBSTVERWALTUNG	29
GUTE SELBSTVERWALTUNG IN DER PRAXIS: EIN AKTIONSPLAN	31
1. DAS LEITPRINZIP:	
STARKE STÄDTISCHE SELBSTVERWALTUNG FÜR EINE NACHHALTIGE STADTENTWICKLUNG	31
1.1 <i>Angelegenheiten der kommunalen Selbstverwaltung: Aufgaben und Führungsfragen</i>	31
1.2 <i>Angemessene Verteilung von Zuständigkeiten; gerechte Verteilung von Einnahmen</i>	31
2. DIE UMWELT	33
2.1 <i>Die übermäßig wachsende Stadt: Gesundheit und geringere Verschmutzung</i>	35
2.2 <i>Die dynamisch wachsende Stadt: Höhere Maßstäbe</i>	35
2.3 <i>Die ausgewachsene Stadt: Recycling und erneuerbare Energien</i>	35
3. DIE WETTBEWERBSFÄHIGE STADT:	
FÖRDERUNG EINER GESUNDEN KOMMUNALEN WIRTSCHAFTSSTRUKTUR	36
3.1 <i>Die übermäßig wachsende Stadt: Anpassung und Wirtschaftlichkeit</i>	37
3.2 <i>Die dynamisch wachsende Stadt: Ausgewogenheit und Stabilität</i>	37
3.3 <i>Die ausgewachsene Stadt: Flexibilität und Arbeitsplätze</i>	38
4. DIE STEUERUNG GESELLSCHAFTLICHER VERÄNDERUNGEN:	
DAS PROBLEM DER BENACHTEILIGUNG VON MINDERHEITEN	38
4.1 <i>Die übermäßig wachsende Stadt: Befähigung und Stärkung</i>	39
4.2 <i>Die dynamisch wachsende Stadt: Schulbildung und Beseitigung der Schattenwirtschaft</i>	39
4.3 <i>Die ausgewachsene Stadt: Wahlrecht für Minderheiten; Rückbesinnung auf die Familie</i>	39
5. DIE LEBENSWERTE STADT	40
5.1 <i>Infrastruktur und Wohnungswesen</i>	40
5.2 <i>Förderung nachhaltiger Verkehrsstrukturen</i>	42
5.3 <i>Die lebendige und attraktive Stadt</i>	45
5.4 <i>Die Steuerung der städtebaulichen Entwicklung</i>	46
DIE MITGLIEDER DER INTERNATIONALEN KOMMISSION „URBAN 21“	51

TABELLE 1: MEGASTÄDTE 1995 UND 2015

<i>Städtische Ballungsgebiete</i>	<i>Bevölkerung</i>		<i>Jährlicher Zuwachs (%)</i>	
	1995	2015	1985 - 1995	2005 - 2015
Afrika				
Lagos	10,287	24,437	5,68	3,61
Kairo	9,656	14,494	2,28	1,97
Asien				
Tokio	26,836	28,701	1,40	0,10
Bombay	15,093	27,373	4,22	2,55
Schanghai	15,082	23,382	1,96	1,85
Jakarta	11,500	21,170	4,35	2,34
Karatschi	9,863	20,616	4,43	3,42
Peking	12,362	19,423	2,33	1,89
Dhaka	7,832	18,964	5,74	3,81
Kalkutta	11,673	17,621	1,67	2,33
Delhi	9,882	17,553	3,80	2,58
Tientsin	10,687	16,998	2,73	1,91
Manila-Stadt	9,280	14,711	2,98	1,75
Seoul	11,641	13,139	1,98	0,32
Istanbul	9,316	12,345	3,68	1,45
Lahore	5,085	10,767	3,84	3,55
Hyderabad	5,343	10,663	5,17	2,83
Osaka	??	10,601	0,24	??
Bangkok	6,566	10,557	2,19	2,51
Teheran	6,830	10,211	1,62	2,30
Südamerika				
Sao Paulo	16,417	20,783	2,01	0,88
Mexiko-Stadt	15,643	18,786	0,80	0,83
Buenos Aires	10,990	12,376	0,68	0,50
Rio de Janeiro	9,888	11,554	0,77	0,84
Lima	7,452	10,526	3,30	1,32
Nordamerika				
New York	16,329	17,636	0,31	0,39
Los Angeles	12,410	14,274	1,72	0,46

Tabelle 1
Bevölkerung 1995
2015

Quelle: Vereinte Nationen 1996, 451 - 456.

DIE HERAUSFORDERUNG DES JAHRTAUSENDS

Schon kurz nach dem Jahrtausendwechsel wird die Menschheit einen weiteren wichtigen Markstein hinter sich lassen: Zum ersten Mal in der Geschichte wird die Mehrheit der Weltbevölkerung von sechs Milliarden Menschen in Städten leben. So wird sich die Zahl der Stadtbewohner auf der Erde zwischen 2000 und 2025 von 2,4 Milliarden (Stand 1995) auf 5 Milliarden verdoppeln, was einer Steigerung von 47 Prozent auf über 61 Prozent der Weltbevölkerung (Vereinte Nationen 1998, 1996) entspricht.

Dieser explosionsartige Zuwachs wird überwiegend in den Städten der weniger entwickelten Länder vorstatten gehen.

So wird sich zwischen 2000 und 2025 die städtische Gesamtbevölkerung in Lateinamerika und der Karibik, in Asien und in Afrika zusammengenommen verdoppeln. Dabei wird Afrika mit einer Wachstumsrate von jährlich 5 Prozent, was einer Verzweifachung alle 13 Jahre entspricht, den größten Bevölkerungszuwachs aufweisen. Bis zum Jahr 2015 wird es nach Berechnungen der UN 358 „Millionenstädte“ geben, von denen sich mindestens 153 in Asien befinden. Und von den 27 „Megastädten“ mit mindestens zehn Millionen Einwohnern entfallen 18 ebenfalls auf die asiatischen Länder (Tabelle 1). Dort, in den explosionsartig wachsenden Städten der ärmsten Länder der Welt, liegt die zentrale Herausforderung der Städteplanung.

Dieser Herausforderung muß in den einzelnen Ländern durch Steuerung der räumlichen Ausdehnung und mit leistungsfähigen Verkehrssystemen begegnet werden. Auf globaler Ebene bedarf es der vermehrten Nutzung erneuerbarer Energieformen sowie verstärkter Recyclingbemühungen, wenn das Überleben der wachsenden Bevölkerung gesichert und die ansonsten unüberwindliche Rohstoffknappheit überwunden werden soll.

Ohne Zweifel eine sehr große Herausforderung, die jedoch auch eine Vielzahl von Chancen wie beispielsweise mehr Freiheit und mehr Entwicklungsmöglichkeiten mit sich bringt, da die Menschen ihre traditionelle Bindung an das Landleben aufgeben und die totale Abhängigkeit vom Kampf um das tägliche Brot hinter sich lassen.

Es wird zwar häufig den Anschein haben, als seien die erzielten Fortschritte winzig, doch bestehen sehr gute Erfolgsaussichten. In den

Städten gestaltet sich das menschliche Zusammenleben offener als in ländlichen Gebieten, es besteht eine geringere soziale Kontrolle. In den Städten bieten sich mehr Chancen zum Aufbau von oder zur Beteiligung an Formen der Arbeitsteilung, die eine höhere Produktivität und dadurch letztlich mehr Wohlstand hervorbringen.

Im Wechselspiel dieser eng miteinander verknüpften Netze schlägt sich jeder schöpferische Fortschritt sofort auf anderen Ebenen nieder. Deshalb kann die Politik dazu beitragen, diesen *Circulus virtuosus* des innovationsgetriebenen Wachstums zu fördern.

Die Verstädterung ist somit zwar eine entwicklungspolitische Grundvoraussetzung, doch eine Garantie für die gesellschaftliche Entwicklung stellt sie nicht dar. Die Umsetzung der Urbanisierung in wirtschaftlichen Fortschritt, ihre Anpassung an ökologisch nachhaltige Formen der Entwicklung und der Abbau sozialer Benachteiligungen werden zu den wichtigsten Aufgaben des neuen Jahrhunderts zählen.

Das explosionsartige Wachstum der Städte im 20. Jahrhundert ist auf *vier wesentliche Faktoren* zurückzuführen: den Bedeutungsverlust der Landwirtschaft und die ländliche Überbevölkerung in Verbindung mit der *Industrialisierung*, die nachfolgende *Deindustrialisierung* in Verbindung mit dem Wachstum des Dienstleistungssektors, die rapide zunehmende *Mobilität* sowie die Revolution in der *Telekommunikation*. Welche treibende Kraft den Wandel im 21. Jahrhundert bestimmen wird, ist schon heute erkennbar: Die *Informationsrevolution* führt die Städte in komplexen globalen Systemen gegenseitiger Beeinflussung und Abhängigkeit zusammen, woraus eine neue städtische Form der internationalen Arbeitsteilung entsteht: Dienstleistungsstädte in den ehemaligen Industrienationen, ein höherer Anteil von Industriestädten in den Schwellenländern sowie nur lose mit den globalen Netzen verknüpfte Städte mit Schattenwirtschaft, niedriger Produktivität, Mangel an (Human-) Kapital und mangelhafter Stadtplanung in den am wenigsten entwickelten Ländern.

Während das 20. Jahrhundert also im Zeichen der Verstädterung stand, wird das 21. Jahrhundert vom Wandel der Städte selbst geprägt sein.

Die Informationsrevolution kann die Stadtbevölkerung zwar zunehmend von lästigen oder mühsamen manuellen Aufgaben befreien, doch ist dieser Prozeß weder vorbestimmt noch einfach. Wichtig dabei ist, wie der technische Fortschritt so gestaltet werden kann, daß er für die Menschen mehr Freiheit bedeutet und für alle Städte und ihre Bewohner zugänglich wird.

Auch in dieser Hinsicht geht die größte Herausforderung von den expandierenden Städten der Entwicklungsländer aus. Dort sieht man sich der paradoxen Situation gegenüber, daß immer noch Menschen in diese Städte strömen und in der Hoffnung auf ein besseres Leben zu viele Kinder zur Welt bringen, jedoch nur allzu häufig ihrer Hoffnungen beraubt werden.

Die Verstädterung hat nämlich auch zu einer drastischen Ausbreitung der städtischen Armut geführt. Nach Berechnungen des UN-Bevölkerungsfonds UNFPA leben 27,7 Prozent der Stadtbevölkerung in den Entwicklungsländern unterhalb der offiziellen Armutsgrenze. Dieser Anteil steigt im Nahen Osten und Nordafrika auf 34,2 Prozent, in den afrikanischen Ländern südlich der Sahara sogar auf 41,6 Prozent.

Die Armut in den Städten hat rascher zugenommen als die Armut in ländlichen Gebieten. Bei einem Großteil der Ärmsten handelt es sich um Frauen.

Die genannten Städte haben gemeinsam, daß sich die Umweltqualität dort nicht verbessert, ja in vielen Fällen sogar verschlechtert. In den Städten Lateinamerikas und der Karibik, in Afrika und Asien ist das größte Problem nicht das Städtewachstum an sich, sondern der Umstand, daß es zu vielen Kommunen an Kompetenz, Kapazitäten oder Kapital zur Steuerung dieses Wachstums fehlt. Dies gilt zwar in gewissem Maße für alle Städte der Welt, doch aus drei Hauptgründen insbesondere für die schnell wachsenden Städte in den Schwellenländern.

Zum einen sind diese Städte schon jetzt größer als ihre Pendanten in der entwickelten Welt, und ihr Wachstum wird andauern.

Zum zweiten hat der Entwicklungsprozeß in der Mehrzahl dieser Städte gerade erst begonnen, so daß die Hauptfolgen in vielen – wenn nicht sogar den meisten – erst im Verlauf des nächsten Vierteljahrhunderts zutage treten werden.

Zum dritten sind sie, abgesehen von einigen sichtbaren Ausnahmen, weder durch die Struktur ihrer kommunalen Selbstverwaltung noch durch ihre Verwaltungstradition in der Lage, die vor ihnen liegenden Probleme auf geeignete Weise anzugehen.

Zwar haben viele Städte im Kampf gegen die drängendsten Probleme schon viel erreicht – einige können sogar als Modell für die übrige Welt gelten –, doch sind es nach wie vor zu wenige, und außerdem wird ihrem Beispiel nicht schnell genug nachgeeifert.

Im 21. Jahrhundert wird die Lebensqualität einer Mehrheit der Menschheit die Qualität ihres Lebens in der Stadt sein.

Auch diese Mehrheit wird zweifelsohne das anstreben, was sich die Menschen seit jeher wünschen:

- einen Arbeitsplatz, der ihnen Zufriedenheit, ein ausreichendes Einkommen und ein Leben ohne Armut ermöglicht;
- ein Leben in einer ganzheitlichen Gesellschaft mit fest geknüpften sozialen Netzen, die trotz Anerkennung traditioneller Werte und Pflege ihrer Verbindungen zur Vergangenheit bereit ist, sich neuen Gegebenheiten anzupassen;
- eine Existenz im Einklang mit der Natur;
- angemessene Mobilität zum Erreichen des Arbeitsplatzes, von Einkaufsmöglichkeiten, Schulen, Freizeiteinrichtungen und Freunden;
- Wahrnehmung der Bürgerpflichten im Rahmen eines politischen Systems, das Interessen und Werte ausgewogen vertritt;
- angemessene Versorgung mit staatlichen Leistungen von Abwasserbeseitigung bis Schulwesen unter Berücksichtigung der Grundbedürfnisse aller Einwohner einer Stadt; und
- ein Leben in einem Wohnumfeld, das sowohl traditionellen Werten verpflichtet ist als auch zeitgemäßen Notwendigkeiten im Hinblick auf Wirtschaftlichkeit und Lebensweise Rechnung trägt.

Alle diese Voraussetzungen stellen *Dimensionen einer nachhaltigen Stadtentwicklung* und damit eines Prinzips dar, das sich zwar leicht allgemein formulieren läßt, dessen konkrete Umsetzung im täglichen Leben sich jedoch weit schwieriger gestaltet.

Damit die Entwicklung einer Stadt zu Recht als nachhaltig bezeichnet werden kann, müssen alle Voraussetzungen erfüllt sein. Zur Zeit kann allerdings keine Stadt der Welt dieses Recht für sich in Anspruch nehmen. Zum Beginn des

neuen Jahrhunderts stellen die Anforderungen einer nachhaltigen Entwicklung ein gewaltiges, unüberwindlich scheinendes Problem dar.

Trotzdem besteht Anlaß zum Optimismus.

Zunächst einmal hat sich im zwanzigsten Jahrhundert gezeigt, daß der technische Fortschritt die Lebens- und Arbeitsvorgänge in der Stadt grundlegend verändern kann.

Zum zweiten werden die städtischen Selbstverwaltungsorgane die Demokratisierung ihrer Entscheidungsprozesse auch künftig vorantreiben und auf diese Weise flexibler reagieren können.

Zum dritten bestehen gute Aussichten, daß der Bevölkerungszuwachs, die Ursache so vieler Probleme, infolge sinkender Kinderzahlen pro Familie abnehmen wird. Damit wird die Entwicklung wieder in ruhigere Bahnen geleitet.

Zum vierten steht zu erwarten, daß der Wirtschaftsaufschwung insbesondere in den Entwicklungsländern andauern wird und dadurch die Mittel zur Verfügung stehen, die zu einer wirksamen Problembekämpfung erforderlich sind.

Zum fünften wird in den Entwicklungsländern – zumindest für das nächste Vierteljahrhundert und vielleicht sogar darüber hinaus – zunehmend die Notwendigkeit anerkannt werden, zunächst auf die Stärken der Schattenwirtschaft zu bauen und diese nach und nach in den normalen Wirtschaftskreislauf zu integrieren. Auf diese Weise würden mehrere Millionen in Armut lebende Stadtbewohner in den wirtschaftlichen Entwicklungsprozeß einbezogen.

Fazit: Nach unserem Dafürhalten werden sich der technische Fortschritt und die Globalisierung der Wirtschaft unter dem Strich als positive Einflußfaktoren erweisen, mit deren Hilfe sich die aktuellen Probleme der städtischen Entwicklung lösen lassen.

Durch Kommunalisierung und weitere Demokratisierung in Verbindung mit mehr Autonomie und der Schaffung unabhängiger Einnahmequellen wird der Markt der betroffenen Länder für nicht handelsfähige Güter gestärkt.

In- und ausländische Einflußfaktoren werden gemeinsam die Grundlage zur Verbesserung von Infrastruktur und Schulbildung schaffen.

Der Weg dorthin wird jedoch weder ohne Hindernisse noch einfach sein, zumal der wachsende Wohlstand größere Ungleichgewichte sowohl innerhalb der einzelnen Länder als auch zwischen ihnen mit sich bringen wird.

Die Wirtschaftsstruktur der betroffenen Länder, die Millionen Menschen zur Sicherung des Lebensunterhalts dient, wird ständig der Bedrohung durch eine fortschreitende, vom technischen Fortschritt vorangetriebene Globalisierung ausgesetzt sein. Langfristig bedeutet dies zwar mehr Wohlstand für alle, doch wie schon Keynes festgestellt hat, sind wir langfristig alle tot. Deshalb wird die Ungleichheit weiterhin eine Herausforderung und die Verbesserung der Lebensbedingungen der armen Stadtbevölkerung weiterhin eine zentrale Aufgabe darstellen.

TABELLE 2: STÄDTISCHE BEVÖLKERUNG

<i>Anteil der Stadtbevölkerung in %</i>			
	<i>1980</i>	<i>2000</i>	<i>2020</i>
<i>Welt</i>	<i>39</i>	<i>47</i>	<i>57</i>
<i>Afrika</i>	<i>27</i>	<i>38</i>	<i>49</i>
<i>Europa</i>	<i>69</i>	<i>75</i>	<i>80</i>
<i>Nordamerika</i>	<i>74</i>	<i>77</i>	<i>82</i>
<i>Mittelamerika</i>	<i>60</i>	<i>67</i>	<i>73</i>
<i>Südamerika</i>	<i>68</i>	<i>80</i>	<i>85</i>
<i>Asien</i>	<i>27</i>	<i>38</i>	<i>50</i>
<i>Ozeanien</i>	<i>71</i>	<i>70</i>	<i>72</i>
<i>Entwicklungsländer</i>	<i>29</i>	<i>41</i>	<i>52</i>
<i>Industrieländer</i>	<i>71</i>	<i>76</i>	<i>81</i>

Tabelle 2

Quelle: World Resources 1998/99

WESENTLICHE EINFLUSSFAKTOREN UND IHRE AUSWIRKUNGEN AUF DIE STÄDTEBAULICHE ENTWICKLUNG

Die Welt der Städte im Jahr 2025 wird im wesentlichen von der demographischen, der wirtschaftlichen, der gesellschaftlichen und der Umweltentwicklung bestimmt.

Zumindest auf kurze und mittlere Sicht müssen diese Einflußfaktoren von der Politik als gegeben hingenommen werden. Die damit verbundenen Beschränkungen lassen sich jedoch den politischen Zielen entsprechend gestalten.

Ein ideales Hilfsmittel dabei stellt die Zusammenlegung von Interessen dar, denn das Zusammenspiel mehrerer kleiner Veränderungen bewirkt letztendlich große Unterschiede. Auf längere Sicht – etwa nach einer Übergangsfrist von 10 bis 25 Jahren – sind die Handlungsträger dann vor allem aufgrund geringeren Bevölkerungswachstums möglicherweise in der Lage, die Einflußfaktoren an sich zu formen.

Die Politik, selbst einer der Einflußfaktoren, kann den Weg der wirtschaftlichen, gesellschaftlichen, technischen und kulturellen Entwicklung mitbestimmen. Sie sollte dies mit zwei aneinander gekoppelten Konzepten versuchen: *nachhaltige menschenwürdige Entwicklung durch gute städtische Verwaltung.*

Die verschiedenen Einflußfaktoren beeinflussen sich auch untereinander. So verringert ein hohes Bevölkerungswachstum die Möglichkeit steigender Pro-Kopf-Einkommen; umgekehrt wird eine Zunahme des Pro-Kopf-Einkommens generell mit fallenden Geburtenraten und somit geringerem Bevölkerungswachstum gleichgesetzt.

Ausgewachsene Städte wiederum, deren Bevölkerung altert (und deren Einwohnerzahl langfristig sinkt), könnten einen vergleichsweise hohen Anteil an Haushaltsgründungen aufweisen, die sich auf den Bedarf an Wohnraum und langlebigen Konsumgütern auswirken: Bevölkerungswachstum und Raumbedarf koppeln sich voneinander ab, was eine immer stärkere Abwanderungsbewegung aus den Innenstädten in die Vororte zur Folge hat. Eine geringere Bevölkerungsdichte jedoch zieht eine Verteuerung der öffentlichen Leistungen nach sich.

Es stellt sich daher eine *Hauptfrage*: In welchem Umfang werden die Städte der Welt im Jahr 2025 gemeinsame Probleme

aufweisen und, anders gefragt, in welchem Umfang verfolgen die entwickelte und die sich entwickelnde Welt unterschiedliche, ja gegensätzliche, Lösungswege?

Nach unserem Dafürhalten werden weltweit dieselben Einflußfaktoren wirken und eine Vielzahl ähnlicher Aufgaben zu bewältigen sein. Diese Aufgaben werden allerdings je nach dem Stand der demographischen und sozioökonomischen Entwicklung der betreffenden Städte häufig auch unterschiedlich ausfallen.

Selbst unter den Städten mit gleichem Produktivitäts- oder Einkommensniveau dürften aufgrund kultureller und politischer Unterschiede auch unterschiedliche politische Maßnahmen ergriffen werden.

Es stellen sich fünf gemeinsame globale Aufgaben:

- weitere Verringerung des Bevölkerungswachstums in den meisten Teilen der Welt;
- Steigerung der Arbeitsproduktivität;
- Verringerung der Landes- und Stadtgrenzen überschreitenden Umweltverschmutzung insbesondere durch den Einsatz umweltfreundlicher Technik;
- Steuerung der Umstellung auf erneuerbare Energien und eine Recyclingwirtschaft sowie in diesem Zusammenhang Neugestaltung des innerstädtischen Verkehrs insbesondere im Hinblick auf die Nutzung von PKWs; und
- Aufbau eines Systems zur schnelleren Information über beispielhafte Methoden innerhalb eines engmaschigen internationalen Städtensetzes.

Und es stellen sich fünf gemeinsame kommunale Aufgaben:

- Aufbau einer guten Verwaltung; weitere Dezentralisierung, Demokratisierung und Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung;
- Förderung der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung insbesondere durch bessere Schul- und Ausbildung;
- Vermeidung kommunaler Umweltverschmutzung unter anderem durch Verbesserungen der Infrastruktur;
- Förderung der sozialen Integration; und

- Aufbau attraktiver, funktioneller und lebenswerter Städte innerhalb von Städtenetzen.

Diese globalen und kommunalen Aufgaben lassen sich durch die Schaffung eines einzigen weltumspannenden Städtenetzes wesentlich leichter bewältigen, da die Ausbreitung der Städte ein geringeres Bevölkerungswachstum nach sich zieht. Darüber hinaus lassen sich in Gebieten mit hoher Bevölkerungs- und Arbeitsplatzdichte bei fortschreitender Arbeitsteilung leichter neue Arbeitsplätze schaffen, mehr Energie einsparen und Rohstoffe zurückgewinnen sowie Wissen schneller verbreiten.

Natürlich ergeben sich durch die Konzentration der Bevölkerung in den Städten auch Probleme etwa in der Verwaltung, durch örtlich begrenzte Umweltverschmutzung und durch politische Konflikte.

Diese Probleme werden jedoch zweifellos durch die immensen Vorteile wettgemacht, die die Städte durch Überwindung ihrer aktuellen Nachhaltigkeitskrise zu bieten haben werden.

Diese gemeinsamen Aufgaben einer Städte in unterschiedlichen Ländern und Erdteilen, deren grundlegende Ähnlichkeiten tagtäglich sichtbar werden.

Es zeigt sich jedoch auch, daß zwischen den einzelnen Städten erhebliche Unterschiede bestehen und weiter bestehen werden. Eine Megastadt hat nun einmal andere Probleme als kleinere Städte in der tiefen Provinz. Des weiteren sind manche Städte in hohem Maße am Welthandel beteiligt, andere wieder nicht.

In Anbetracht solcher Gegensätze ist man versucht zu behaupten, daß jede Stadt einzigartig sei. Es gibt jedoch typische Konstellationen, die immer wiederkehren, und ausgehend davon läßt sich (ohne Berücksichtigung aller zu beobachtenden typischen Abweichungen) eine grundlegende Unterscheidung zwischen drei Stadtformen treffen, die jeweils eine typische Konstellation in der demographisch-sozioökonomischen Entwicklung verkörpern.

1. Die von spontanem, übermäßigem Wachstum geprägte Stadt

In diese Kategorie fallen viele Städte in Afrika südlich der Sahara, auf dem indischen Subkontinent, in den moslemisch geprägten Ländern des Nahen und Mittleren Ostens sowie in einigen der

ärmeren Länder Lateinamerikas und der Karibik.

Charakteristisch für die Städte dieser Kategorie sind ein rasantes Bevölkerungswachstum sowohl durch Zuwanderung als auch durch Geburten, eine in hohem Maße von der Schattenwirtschaft abhängige Konjunktur, weitverbreitete Armut mit ebenfalls weitverbreiteten gesetzwidrigen Wohnsiedlungen, elementare Probleme in Umweltschutz und öffentlichem Gesundheitswesen sowie schwere Versäumnisse in der Verwaltung.

2. Die von dynamischem Wachstum geprägte Stadt

In diese Kategorie fallen viele Städte der sich schnell entwickelnden Länder mit mittlerem Einkommensniveau, wie sie für weite Teile Ostafrikas, Lateinamerikas, der Karibik sowie des Nahen und Mittleren Ostens typisch sind. Das Bevölkerungswachstum schwächt sich ab, und für einige Städte ist eine Überalterung der Bevölkerung zu erwarten.

3. Die von Überalterung geprägte ausgewachsene Stadt

In diese Kategorie fallen die Städte in Nordamerika, Europa, Asien, Australien und Teilen Ostasiens.

Kennzeichnend für diese Kategorie sind stagnierende oder zurückgehende Bevölkerungszahlen, Überalterung der Bevölkerung, Bildung von Single-Haushalten, niedriges Wirtschaftswachstum und Polarisierung der Gesellschaft.

Die Städte dieser Kategorie verfügen jedoch über ausreichend Mittel zur Lösung von Umweltproblemen, sofern der Wille dazu vorhanden ist. Des weiteren sind sie von starken Abwanderungstendenzen ins Umland geprägt, auf die erneut ein Konzentrationsprozeß folgt, der das Wachstum kleinerer Städte nach sich zieht und die Lebensfähigkeit der älteren Zentren in Frage stellt.

Der vorliegenden Darstellung ist überwiegend die ausgewachsene Stadt europäischer Prägung zugrunde gelegt.

Die Städte der Schwellenländer Osteuropas und Ostasiens sollten vielleicht als eigenständige vierte Kategorie betrachtet

werden, doch gestaltet sich dies aufgrund ihrer Heterogenität schwierig.

So weisen sie sehr große Unterschiede in ihrem Entwicklungsstadium (manche wachsen übermäßig, andere gar nicht) und in der jüngeren wirtschaftlichen Entwicklung auf (während China und Polen mit die höchsten

Wachstumsraten der Welt aufweisen, ist die Wirtschaftsleistung in Rußland drastisch zurückgegangen).

Es ist daher einfacher, diese Städte den drei genannten Kategorie zuzuordnen, wie es im folgenden auch gehandhabt wird.

ZWEI SZENARIEN: DIE WELT DER STÄDTE IM JAHR 2025

Die in den Kapiteln zuvor beschriebenen Einflußfaktoren lenken die Städte der Welt – und zwar sehr schnell – in eine bestimmte Richtung.

In der nun folgenden Prognose wird beschrieben, wohin sich die drei genannten Stadtformen – Städte mit spontanem, übermäßigem Wachstum, Städte mit dynamischem Wachstum und Städte mit schwachem Wachstum – bis zum Jahr 2025 entwickeln dürften. Diesem „Trend“- oder „Routine“- Szenario liegt die Annahme zugrunde, daß es weder auf nationaler noch

auf kommunaler Ebene zu größeren staatlichen Eingriffen zur Beeinflussung der eigentlichen Entwicklung kommt.

Diesem Szenario wird ein zweites gegenübergestellt, dem die Annahme zugrunde liegt, daß der Staat entschlossen, aber mit Einfühlungsvermögen auf die Faktoren einzuwirken und so die Trends umzulenken versucht. Unter der Überschrift „Trendumleitung“ wird das Ergebnis dieser Maßnahmen beschrieben. Die notwendigen politischen Maßnahmen sind Gegenstand von Kapitel IV.

DIE VON INFORMELLEM, ÜBERMÄSSIGEM WACHSTUM GEPRÄGTE STADT

„Trend“

Basistrends: Wissensdefizite, mangelhafte Ersparnisse und Investitionen, Produktionsmängel; der Bedarf der übermäßig wachsenden Städte beherrscht sämtliche politischen Aktivitäten.

Demographie: Eine große Zahl junger Familien stellt eine demographische Zeitbombe dar. Zwar läßt sich durch eine bessere soziale Absicherung die Notwendigkeit großer Familien als Vorsorge gegen Altersarmut verringern, doch sind die Geburtenraten aufgrund von Unwissenheit in Verhütungsfragen, Aberglaube und niedrigem Bildungsstand der Frauen weiterhin hoch. Die Verringerung des Bevölkerungszuwachses in den Städten stellt vor allem in Indien ein Problem dar, das im Begriff ist, China als bevölkerungsreichstes Land der Erde zu überholen.

Mit der Ausbreitung von AIDS sind wirksame und kostengünstige Behandlungsmethoden für die Entwicklungsländer dringender erforderlich denn je.

Die Landflucht wird andauern. Die Zahl der Stadtbewohner wird sich bis 2025 verdreifachen.

„Trendumleitung“

Grundlegender politischer Wandel: Die Einsparung knapper Ressourcen, ein möglichst effektiver Einsatz dieser Mittel für den drängendsten Bedarf und ein verringertes Bevölkerungswachstum bilden den Schlüssel zu sozial- und umweltpolitischer Ausgewogenheit.

Demographie: Es bedarf tiefer als bisher greifender bildungspolitischer Maßnahmen und entschlossenerer politischer Maßnahmen zur Senkung der Geburtenraten und somit des Bevölkerungsdrucks. Am wirksamsten sind eine bessere Schulbildung der Frauen und ein längerer Zeitraum bis zur Geburt des ersten Kindes. Die einzelnen Staaten, überstaatliche Institutionen und Pharmaunternehmen unterstützen ein groß angelegtes Programm für eine wirksame und kostengünstige Behandlung von AIDS, das als Modell für die Bekämpfung von Krankheiten allgemein dient.

In den meisten afrikanischen Ländern südlich der Sahara wird sich AIDS unter jungen Männern und Frauen mit hoher Geschwindigkeit ausbreiten. Die Folge sind ein großer Verlust an jungen Arbeitskräften und eine steigende Zahl von Waisenkindern.

Wirtschaft: Durch Zuwanderung und hohe Geburtenraten entsteht auf lange Sicht ein Überangebot an gering qualifizierten Arbeitskräften, was kleinere Einkommenszuwächse und große soziale Gegensätze nach sich zieht. Die Schattenwirtschaft bleibt in zu hohem Maße auf sich selbst beschränkt, da sie kaum Zugang zu Krediten und Beschaffungsmärkten hat.

Die Arbeitsteilung macht nur geringe Fortschritte. Die Verbesserung des Infrastrukturangebots pro Einwohner und die Bereitstellung geeigneter Arbeitsplätze, Wohnungen oder Schulen gestalten sich schwierig (Problem des Humankapitals); die Frage nach der Sicherung der Lebensgrundlage für die junge Generation läßt alle anderen Überlegungen in den Hintergrund treten.

Die Zahl der in Armut lebenden Menschen wird sich verdoppeln; unter den Ärmsten befinden sich überwiegend Frauen. Die Lebenserwartung und die Zahl derjenigen, die lesen und schreiben können, nehmen zwar zu, doch bleiben die Arbeitsmöglichkeiten für Frauen begrenzt. Dies gilt insbesondere für alleinstehende Frauen (mehr als 30 Prozent der Bevölkerung mit geringem Einkommen).

Der Überlebenskampf in Ländern mit Schattenwirtschaft und in Gesellschaftsformen mit geringem oder keinem Kontakt zur Außenwelt wird fort dauern.

Die nach wie vor vergleichsweise unproduktive offizielle Wirtschaft muß sich auf dem Weltmarkt behaupten. Niedriger Bildungsstand, schlecht ausgebaute Infrastruktur, instabile Beschaffungs- und Kreditmärkte haben höhere Risiken, Qualitäts- und Lieferprobleme zur Folge.

Die betroffenen Länder sind nach wie vor nur wenig am Welthandel beteiligt.

Wirtschaft: Durch Intensivierung der internationalen Zusammenarbeit und Anpassung an die aktuellen Anforderungen der Industrie werden das Wirtschaftswachstum beschleunigt und mehr ausländische Direktinvestitionen gewonnen. In manchen Städten bewirkt der Produktivitätszuwachs durch moderne Fertigungsmethoden zwar eine kräftige Erhöhung der Durchschnittseinkommen, bedroht jedoch weiterhin die Lebensgrundlage der Beschäftigten in der Schattenwirtschaft. Dem weiteren Wachstum des informellen Sektors kommt daher große Bedeutung zu. Mit komplexen Strategien wie etwa Dezentralisierung der städtischen Verwaltung, Ausbildung sowie Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen offizieller und inoffizieller Wirtschaft lassen sich die Wachstumsaussichten außerhalb des offiziellen Wirtschaftskreislaufs verbessern. Die Städte erarbeiten politische Maßnahmen zur Überführung der Schatten- in die offizielle Wirtschaft, und zwar durch Stärkung der Beziehungen zu den regulären Beschaffungs- und Absatzmärkten (Kleinkredite, Baustoffe, Nahrungsmittel, Wasser, Verkehr).

Mit Projekten der Kommunen zur Bürgerselbsthilfe, bei denen nur die Materialkosten in Rechnung gestellt werden, lassen sich Engpässe in der Infrastruktur beseitigen.

Kleinkredite sind für die Entwicklung der Schattenwirtschaft von zentraler Bedeutung. Die schnell größer werdende Angebotspalette kommt vor allem in Armut lebenden Frauen zugute.

In manchen Städten bestehen (von internationalen Organisationen unterstützte) Pläne zur Förderung der Allgemeinbildung, insbesondere für Lehrer, durch billige Informationstechnik.

Schulen in ärmeren Gegenden werden umfassend vernetzt; das Arbeitsprogramm und die erzielten Fortschritte werden von Lehrern geleitet bzw. kontrolliert. Damit werden erhebliche Verbesserungen erzielt: Die Analphabetenquote geht zurück, die Zahl der Abschlüsse an weiterführenden Schulen und der Studienanfänger erhöht sich.

Mit gut ausgebildeten Arbeitskräften und wettbewerbsfähigen Löhnen wiederum werden die Städte für ausländische Direktinvestitionen interessant. Die Zahl der Erwerbstätigen im sekundären Sektor der offiziellen Wirtschaft steigt enorm. Die Schattenwirtschaft und mit ihr das Angebot an gering bezahlten Arbeitsplätzen schrumpft, sie entwickelt sich zusehends zu einem Zwittergebilde, das Merkmale sowohl der offiziellen als auch der inoffiziellen Wirtschaft in sich vereint.

Diese Zwischenstufe wird zunehmend in den offiziellen staatlichen und privaten Sektor integriert, und zwar entweder unmittelbar (beispielsweise durch Beschäftigung von Untervertragnehmern) oder mittelbar (beispielsweise durch Erbringung von Dienstleistungen für Beschäftigte im modernen Handel).

Gesellschaft: Es findet eine Verstärkung ohne Steuerung und Kontrolle statt; die Städte wachsen ohne eine offizielle wirtschaftliche Grundlage; Kriminalität und Gewaltbereitschaft nehmen zu.

Die Bevölkerung ist überwiegend den unteren sozialen Schichten zuzurechnen. Neu entstehende Wohngebiete sind in der Mehrzahl nicht genehmigt. Da jedoch auch die genehmigten Stadtgebiete wachsen, nehmen Zersplitterung und Inkohärenz noch zu. Die nicht genehmigten Wohnsiedlungen wachsen explosionsartig und ungebremst in unmittelbarer Nachbarschaft guter oder sehr guter Wohngegenden.

Wohnraum/Infrastruktur: Die Infrastruktur- und Dienstleistungskapazität stößt angesichts des zunehmenden Bedarfs an Wohnraum, sanitären Anlagen, Trinkwasser, Abfallbeseitigung und Verkehrswegen an ihre Grenzen. Darunter leiden die armen Teile der Bevölkerung mehr als andere. Doch selbst unter Verhältnissen extremer Armut nimmt der Wert von Wohnraum und Infrastruktur in den älteren, gefestigten nichtoffiziellen Siedlungen langsam zu. In den meisten Städten wird daher die Notwendigkeit der rechtlichen Stärkung der Eigentümer anerkannt. Durch Zusammenarbeit und organisierte Selbsthilfe wird die Situation allmählich verbessert.

Gesellschaft: Die meisten Städte sorgen dafür, daß effektivere politische Maßnahmen zur Modernisierung nicht genehmigter Wohngebäude erdacht und auch ergriffen werden. Hierzu rechnen auch informelle Angebote für Zusammenarbeit und Unterstützung. Die internationalen Organisationen spielen dabei so lange eine Rolle, bis die Städte selbständig handeln können. Grundannahme: Die Bewohner nicht genehmigter Siedlungen sind entschlossen, ihr Wohnumfeld mit Ideen und Einsatz zu verbessern. Lösung: einfache und kostengünstige Planung erweiterungsfähiger Entwicklungskonzepte als Hilfe für die Kommunen bei der Bildung von Bürgerinitiativen.

Wohnraum/Infrastruktur: Die privatwirtschaftliche Wasserver- und Abwasserentsorgung wird infolge der Förderung durch internationale Organisationen und der verbreiteten Übernahme gängiger Methoden eine Wachstumsbranche. Dabei kommt dem Aufbau der Infrastruktur im offiziellen Stadtgebiet, marktüblichen Lösungen für Kanalisations-Hauptsammler, Hauptwasser- und Hauptstromleitungen sowie Selbsthilfslösungen für die Zusammenarbeit in nicht genehmigten Wohngebieten durch Privatunternehmen besondere Bedeutung zu. Durch intensive Bemühungen zur Weitergabe von Informationen und Erfahrungen kann der öffentliche Sektor schneller als bisher nachziehen. Die schnellere Verbreitung erfolgreicher oder beispielhafter Methoden ist das Markenzeichen des Informationszeitalters.

Umwelt: Der Überlebenskampf führt gezwungenermaßen zu einem verschwenderischen Umgang mit natürlichen Rohstoffen bei der Herstellung elementarer Erzeugnisse vom Nahrungsmittel bis hin zu Wohnraum sowie zu Vernachlässigung oder übermäßiger Inanspruchnahme der natürlichen Umwelt. Den Folgen für künftige Generationen wird kaum Beachtung geschenkt. In gefestigten Gebieten kommt es allmählich zu Verbesserungen in der Wasserversorgung, teilweise gibt es sogar Kläranlagen. Dennoch wachsen spätere Generationen in neuen, nicht genehmigten Siedlungen unter unzulänglichen Bedingungen sowie ohne oder nur mit geringer Hilfe von außen auf.

Verkehr: Die arme Stadtbevölkerung kann sich keine Beförderungsmittel leisten. Je größer die Städte werden, desto weniger steht sie daher für den städtischen Arbeitsmarkt zur Verfügung, und desto weniger kann sie städtische Leistungen in Anspruch nehmen. Die armen Stadtbewohner sind gleichsam Gefangene ihres eigenen Wohnviertels.

Stadtbild: Eine ungeordnete Aneinanderreihung nicht genehmigter Siedlungen, die sowohl wirtschaftlich als auch unter Umweltgesichtspunkten kaum lebensfähig sind und sich permanent am Rande einer Katastrophe bewegen. Das uneinheitliche Erscheinungsbild und das unterschiedliche Wachstum vermitteln den Eindruck eines vollkommenen Durcheinanders, das nur langsam in Ordnung gebracht wird.

DIE VON DYNAMISCHEM WACHSTUM GEPRÄGTE STADT

„Trend“

Basistrend: Die steigende Produktivität führt zwar zu höherem Lebensstandard und mehr Möglichkeiten der Problembekämpfung, schafft aber auch neue Probleme im Hinblick auf die Nachhaltigkeit.

Umwelt: Durch eine Steigerung des Bildungsniveaus läßt sich erreichen, daß Umwelt- und Gesundheitsfragen mehr Bedeutung beigemessen wird. Die Verringerung der Emissionswerte bei neuen und alten PKW sowie in der Abfallbeseitigung bewirken Fortschritte im Kampf gegen die Luftverschmutzung. Von besonderer Bedeutung für Verbesserungen ist eine enge Zusammenarbeit zwischen städtischen Arbeitsgruppen und Bürgerinitiativen. Starkes Wirtschaftswachstum, früher ein Negativfaktor, ist jetzt eine Chance und zugleich ein wichtiger Motor für eine nachhaltigere Entwicklung, da die Bevölkerung infolge von zunehmender Umweltverschmutzung, Verkehrsstaus, Verstädterung und Gesundheitsgefahren bereit ist, die Umweltgefahren zu verringern und die Lebensbedingungen zu verbessern. Dabei kommen Maßnahmen zur Verringerung der Umweltverschmutzung und zur Verbesserung der Abwasserreinigung in den Genuß von Größenvorteilen, wenn das gesamte Stadtgebiet einbezogen wird.

Verkehr: Der Staat fördert überregional das Fahrrad als Hauptverkehrsmittel für die arme Stadtbevölkerung. Die Städte erteilen privaten Anbietern den Auftrag zur Einrichtung kostengünstiger Busverbindungen auf wichtigen innerstädtischen Verkehrswegen. Nicht bediente Strecken werden von Zubringerdiensten abgedeckt.

Stadtbild: Die offizielle Wirtschaft wächst zwar schnell, doch ist in vielen Bereichen noch die Schattenwirtschaft vorherrschend. Die Städte sind weiterhin fragmentiert und inkohärent, wachsen jedoch durch Ausweitung und bessere Abstimmung der einzelnen Wirtschaftssektoren allmählich zusammen.

„Trendumleitung“

Grundlegender politischer Wandel: Die Städte dieser Kategorie lernen dazu, nutzen äußerst erfolgreich internationale Erfahrungen und Kenntnisse und wachsen zunehmend in die Rolle des Wegbereiters einer nachhaltigen Entwicklung hinein.

Demographie: Trotz einer großen Zahl junger Menschen gehen die Geburtenraten wegen der Verstädterung drastisch zurück. Die Bevölkerung ist besser über das Thema Verhütung informiert. Darüber hinaus verlieren Kinder unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten an Wert, da die Kosten für Ausbildung und Lebenshaltung schneller steigen als die Einkommen. Die Qualität des Humankapitals wird durch intensivere Kinderbetreuung und Ausbildung erhöht.

Der Anteil der Menschen im erwerbsfähigen Alter an der Gesamtbevölkerung nimmt stark zu, was sich positiv auf die wirtschaftliche Entwicklung auswirkt. Später jedoch, bei Erreichen des Rentenalters, belasten diese geburtenstarken Jahrgänge die kleiner werdende Zahl der Erwerbstätigen. Dennoch bleibt der Anteil alter Menschen in den meisten Städten vergleichsweise niedrig.

Wirtschaft: Es herrscht eine duale Volkswirtschaft mit wohlhabenden, der offiziellen Wirtschaft zugehörigen Städten einerseits und von der Schattenwirtschaft geprägten Gebieten andererseits. In dieser Situation stellt sich allerdings das Problem einer jeden modernen Volkswirtschaft, nämlich das der Abwanderung der Industrie in Städte mit niedrigerem Einkommensniveau. Ein weiteres Merkmal ist die zunehmende Einbeziehung der Schatten- in die offizielle Wirtschaft.

Demographie: Die politischen Maßnahmen zur Senkung der Geburtenrate, insbesondere die Heraufsetzung des Bildungsniveaus der weiblichen Bevölkerung, beginnen zu greifen. Dafür kommt Besorgnis über die Folgen der Überalterung in 20 bis 30 Jahren auf.

Die Probleme sind jedoch weitaus geringer als in ausgewachsenen, alternden Städten, zumal ein Ausufern der staatlichen Alterssicherungssysteme in der Regel vermieden wird. Da sich die meisten Rentenversicherungssysteme aus privaten Vorsorgeaufwendungen speisen, sind die Sparbeiträge höher als in den meisten Städten mit alternder Bevölkerung und hohem Einkommen. Die private Altersvorsorge bietet den Menschen einen Anreiz, gestützt auf die bessere Ausbildung später in den Ruhestand zu gehen. Auf diese Weise wird die Belastung der Sozialkassen verringert.

Wirtschaft: In fast allen Städten mit mittlerem Einkommen, insbesondere in Ostasien, gewinnt die Konjunktur wieder an Fahrt, wenn auch nicht mit derselben Geschwindigkeit. Eine noch größere Anzahl Städte hat sich wie Singapur und Hongkong als voll entwickelter Wirtschaftsraum etabliert, andere wiederum – vor allem in den Küstenprovinzen Chinas – steigen in die mittlere Einkommenskategorie auf.

Die Fertigungsbetriebe stellen auf kapital- und wissensintensivere Produktionsmethoden um. Die Großstädte wandeln sich zunehmend zu Dienstleistungszentren.

Die flexiblen, qualifizierten Arbeitskräfte dienen sowohl ausländischen als auch inländischen Firmen als Anreiz für Investitionen. Von besonderer Bedeutung ist auch die Senkung der Kosten für den Schulbesuch. Dies und die Motivation der Schüler und Eltern trägt vor allem in den Städten Lateinamerikas und der Karibik zum Abbau von Ungleichheiten der Bildungschancen bei. Zwar sind dabei negative Folgen für herunterkommende Viertel oder solche Gegenden möglich, in denen sich die verschiedenen Rassen voneinander abgrenzen, doch selbst dort kann die Informationstechnologie eine Revolution des Bildungswesens mit sich bringen.

Gesellschaft: Die größeren Städte ziehen weiterhin Zuwanderer an, die sich an der Peripherie, oft weit vom Stadtzentrum entfernt, ansiedeln. Dabei lassen sich in den genehmigten Wohngebieten die höheren Einkommensschichten, in den sich ohne Genehmigung ausbreitenden die ärmeren Zuwanderer nieder. Des Weiteren kommt es rasch zur Entstehung einer bildungsorientierten Mittelschicht. Die stärkere Vermischung genehmigter und nicht genehmigter Siedlungen hat gelegentlich soziale Spannungen zur Folge. Um Megastädte herum bilden sich polyzentrische Agglomerationen mit bis zu 20 bis 30 Millionen Menschen und einer weit verzweigten Arbeitsteilung: moderne Dienstleistungen in der Innenstadt, ältere Dienstleistungen und Fertigungsbetriebe in den Vororten.

In einigen Städten (vor allem in Lateinamerika) kommt es zu Grundstücksbesetzungen durch Mitglieder gesellschaftlicher Bewegungen, die gelegentlich auch eine soziale Ordnung herstellen. Es besteht die Gefahr der Polarisierung zwischen den offiziellen und den inoffiziellen Teilen der Stadt.

Wohnraum/Infrastruktur: Die nicht genehmigten Wohnsiedlungen nehmen in Zahl und manchmal auch prozentual zum Gesamtangebot zu. Sie entstehen jedoch häufig an gefährlichen und auf Dauer ungeeigneten Stellen, die von Erwerbs- und Dienstleistungsstandorten weit entfernt sind, keine oder nur wenig Infrastruktur aufweisen und deshalb eine Gefahr für Gesundheit und Umwelt darstellen.

Gesellschaft: Der wirtschaftliche Wandel bringt für viele Erwerbstätige Verbesserungen mit sich. Sie erzielen zum ersten Mal ein regelmäßiges Einkommen und beginnen, der Ausbildung ihrer Kinder Beachtung zu schenken. Durch die Förderung kleiner Unternehmen und die Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen wird der Mittelstand gestärkt. Die so entstehende Mittelschicht bereichert die inoffiziell entstandenen Stadtviertel und trägt zu ihrer Anerkennung bei.

Wohnraum/Infrastruktur: In Anbetracht der zersplitterten kommunalen Verwaltung drängen die Bewohner der einzelnen Stadtviertel auf eine effektivere kommunale Selbsthilfe und die Einwohner der Region auf eine stärkere Einbeziehung der städtischen Selbstverwaltung und Teilung der Einnahmen. (Der Widerstand alteingesessener zentraler Stellen wird nach und nach überwunden.) Daraus ergibt sich eine Zweistufenlösung: Die kommunalen Selbstverwaltungsorgane sind für Infrastruktur und elementare Dienstleistungen zuständig, die Bezirksräte für die Mobilisierung der Menschen vor Ort und die beste Nutzung der begrenzten Mittel.

Die Bewohner irregulärer Stadtviertel gründen lokale Organisationen zur Gestaltung ihres Umfelds und zur Erfüllung ihrer stadtbezogenen Bedürfnisse.

Modellpläne für die bauliche Verbesserung nicht genehmigter Wohngebäude auf der Grundlage örtlicher Selbstverwaltung sowie Gemeindesteuern auf der Grundlage kommunalpolitischer Beschlüsse finden durch Nachahmung rasch Verbreitung. Die betreffenden Gegenden verwandeln sich zusehends in mittelständisch geprägte Vororte.

Umwelt: Die städtische in Verbindung mit der wirtschaftlichen Entwicklung führt zu höheren Einkommen und bedingt dadurch zu mehr Verkehr, einem zunehmend größeren Raumbedarf, Verbrauchssteigerungen bei Heizungs- und Kühlenergie sowie mehr Umweltverschmutzung. In ärmeren Gegenden setzen die Industrieanlagen in der ersten Betriebsphase weiterhin giftige Schadstoffe frei. Bemühungen zur Verringerung der Emissionen gibt es entweder gar nicht oder nur in geringem Umfang. Politische Unterstützung für Umweltschutzmaßnahmen wird erst später gegeben.

Die Trennung von Wohnen und Arbeiten in den größten Städten hat die Ausdehnung gering verdichteter Gebiete zur Folge. Dies wiederum führt zu stärkerer Umweltverschmutzung und höherem Energieverbrauch durch vermehrte Nutzung privater PKW, deren Bestand sich schnell erhöht. Bedingt dadurch wird die Erdölförderung weltweit etwa im Jahr 2010 ihren höchsten Stand überhaupt erreichen, was einen plötzlichen und drastischen Anstieg der Ölpreise nach sich ziehen wird – eine dritte globale Energiekrise, vergleichbar jenen in den 70er Jahren. Darüber hinaus wird sich vor allem in Asien in zunehmendem Maße der Treibhauseffekt bemerkbar machen, wovon in erster Linie Flachlandgebiete und dort die nicht genehmigten Ansiedlungen betroffen sein werden.

Verkehr: Die rasch steigenden Einkommen lassen die Nachfrage nach PKW in den meisten Städten in die Höhe schnellen. In den dicht besiedelten Innenstadtbereichen sind die Möglichkeiten zum Aus- oder Neubau von Straßen begrenzt; dies gilt auch für wohlhabende Städte mit hohen Steuereinnahmen.

Zur Lösung der Verkehrsprobleme können die öffentlichen Verkehrsmittel nur einen Teil beitragen, da wegen des Verlusts von Arbeitsplätzen und Einwohnern an gering verdichtete Gebiete immer mehr Haushalte auf das Auto angewiesen sind.

Das wichtigste Beispiel für das Paradoxon der nachhaltigen Entwicklung: Wenn das Wirtschaftswachstum nicht gerade auffallend negative Folgen wie etwa Umweltverschmutzung nach sich zieht, bleiben die Infrastrukturausgaben dahinter zurück¹.

Umwelt: Neue Herausforderungen bedürfen neuer Maßnahmen. So entwickeln einige Städte für ihre Probleme fantasievolle Lösungen. Dazu gehören beispielsweise Recyclingprogramme, die Einführung hochwertiger öffentlicher Verkehrsmittel und Förderprogramme zugunsten einer nachhaltigen Stadtentwicklung.

Diese Städte entwickeln sich weltweit zum Vorbild für städtische Erneuerung. Zur Nachahmung durch andere Städte empfohlen sind ferner Kraft-Wärme-Kopplung, Verringerung des Privatverkehrs durch leistungsfähige und bequeme öffentliche Verkehrsmittel, wirtschaftliche Belieferung mit Nahrungsmitteln und Konsumgütern sowie Förderung des Umweltbewusstseins im Rahmen des Modells einer „lernfähigen Stadt“.

Verkehr: Dank internationaler Kontakte und der schnellen Verbreitung vorbildlicher Methoden entwickeln die Städte zeitgemäße Fähigkeiten zur Lösung der stetig größer werdenden Verkehrsprobleme und zur Bewältigung der damit verbundenen Aufgaben im Bereich der Steuerung des städtischen Wachstums.

In Singapur, Hongkong und Curitiba (Brasilien) erdachte Lösungen finden schnell den Weg auch in andere Städte. Die als Vorbild dienenden Städte exportieren ihre ausgeklügelten Maßnahmen (preisbezogene Rationierungsverfahren für den Erwerb von PKW, elektronische Preisbildung, Anreize zur Gemeinschaftsnutzung von Autos, elektronisch buchbare Mitfahrgelegenheiten) in andere Städte in aller Welt und revolutionieren so das innerstädtische Verkehrswesen.

¹ Anm. d. Übers.: „Prime illustration...such as pollution“ ist unvollständig und ergibt nur Sinn, wenn der Punkt am Satzende durch ein Komma ersetzt wird.

Insbesondere die Eisenbahn- und U-Bahn-Verbindungen sind schlecht ausgebaut. Somit ruht die Hauptlast des öffentlichen Verkehrs auf den Busnetzen, deren Qualität häufig zu wünschen übrig läßt. Daraus ergibt sich eine hohe Abhängigkeit vom privaten PKW (die im Verhältnis zum Einkommen wesentlich höher ist als in ausgewachsenen Städten) mit entsprechend krisenhaften Folgen, sollten die Kraftstoffpreise stark steigen. Durch die Trennung von Wohnen und Arbeiten wird diese Situation noch verschärft. Verkehrsstörungen ersten Ausmaßes, verkehrsbedingte Umweltverschmutzung und sehr lange Fahrzeiten zum Arbeitsplatz sind die Folge.

Stadtbild: Beim Stadtbild gibt es zwei Möglichkeiten.

Explosionsartiges Wachstum in Ostasien: Das Wachstum verlagert sich von den größeren Städten in nahegelegene kleinere. Auf diese Weise entstehen großflächige *Megastadtregionen* (Agglomerationen) mit 10 bis 30 Millionen Einwohnern.

Die Gegensätze Lateinamerikas und der Karibik: Die höchst ungleiche Einkommensverteilung hat eine duale städtische Wirtschaftsstruktur und ein streng geteiltes städtisches Sozialgefüge zur Folge: Luxuswohnungen sowie elegante Büro- und Hotelhochhäuser in den Stadtzentren einerseits, riesige Hüttensiedlungen in den Außenbezirken andererseits. Begünstigt durch niedrige Betriebskosten, nehmen Kraftfahrzeugbestand und Kraftfahrzeugnutzung rapide zu, was die Ausbreitung der Städte noch fördert. Ein Ausgleich durch den Bau neuer U-Bahnen ist kaum möglich. Umfang und Geschwindigkeit des Wachstums ziehen häufig extrem negative Folgen nach sich, etwa Verkehrsstörungen ernsthaften Ausmaßes, verkehrsbedingte Umweltverschmutzung, sehr lange Fahrzeiten zum Arbeitsplatz sowie eine ungleichmäßige und ungleiche Verteilung der elementaren Dienstleistungen.

Die hoch verdichtete Stadt Ostasiens weist scheinbar eine größere Nachhaltigkeit auf, läßt sich jedoch nicht ohne weiteres als Lösungsmöglichkeit auf die gering verdichteten, in die Breite wachsenden städtischen Gebiete Lateinamerikas und der Karibik übertragen.

In städtischen Randgebieten, deren Bewohner auf das Auto angewiesen sind, lassen sich die Verkehrsprobleme jedoch nur durch Einführung des Großraumautos mit Brennstoffzelle und eines Großraumbusses lösen, der eine Beförderung in Bahnqualität zu niedrigen Preisen ermöglicht.

Stadtbild: Die Städte dieser Kategorie gestalten sich unterschiedlich. Während einige eine hohe Verdichtung und ein hochentwickeltes öffentliches Verkehrssystem aufzuweisen haben, handelt es sich bei anderen um Flächenstädte mit hohem PKW-Aufkommen und mehr Umweltverschmutzung.

Allgemein geht der Trend jedoch hin zu einer höheren Dichte und zur Förderung der öffentlichen Verkehrsmittel insbesondere zugunsten jener Bevölkerungsgruppen, die kein Auto fahren können oder dürfen (Arme, Jugendliche und Behinderte). Das bedeutet in der Regel nicht den Bau von U-Bahnen, die kostspielig und in ihrem Wirkungsgrad begrenzt sind, sondern vielmehr den Aufbau leistungsfähiger Busnetze und die Anlage getrennter Fahrspuren für Fahrräder, die sich in vielen Fällen als kostengünstiger erweisen.

Mittelgroße Städte mit bis zu einer Million Einwohnern sind von extrem hohen und sogar noch steigenden Zuwachsraten gekennzeichnet. Sie nehmen zwar den Druck von den größeren Städten, doch bleiben auch sie von einer Verschlechterung der Umweltbedingungen möglicherweise nicht verschont, zumal sie es teilweise versäumen, den Folgen der hohen Wachstumsraten durch den Aufbau entsprechender Verwaltungseinheiten oder durch eigene steuerliche Maßnahmen Rechnung zu tragen.

DIE VON ÜBERALTERUNG GEPRÄGTE AUSGEWACHSENE STADT

„Trend“

Basistrends: Wohlhabende Städte mit Einwohnern von überwiegend hohem Bildungsstand, auch wenn das Problem der Armut noch nicht endgültig gelöst ist; fast alle dieser Städte sind demokratisch gefestigt, verfügen über eine gut ausgebaute Verwaltung und ein hohes Steueraufkommen. Ein Problem stellt die Vielzahl von Interessenverflechtungen dar, die zu politischer Trägheit und Schwierigkeiten bei der Anpassung an die Bedürfnisse einer alternden Bevölkerung führt.

„Trendumleitung“

Grundlegender politischer Wandel: Begründeter Eigennutz als treibende Kraft. Da der Alterungsprozeß der Bevölkerung langsam vonstatten geht, ist er einfach zu prognostizieren und entsprechend leicht zu beeinflussen. Einige Städte sind in der Lage, von ihrer Politik der übertriebenen Fürsorge und Konsensbeflissenheit Abstand zu nehmen und die notwendige radikale Kurskorrektur zu vollziehen, und zwar durch:

- Reformierung des Steuer- und Rentensystems zwecks Senkung von Einkommensteuern und Sozialabgaben;
- Deregulierung der Märkte zur Förderung des Wettbewerbs sowie Reformierung der öffentlichen Hand zur Steigerung von deren Leistungsfähigkeit;
- Senkung der Ansprüche an umlagefinanzierte Rentenkassen und Förderung der privaten Vorsorge;
- stärkere Betonung kapitalgedeckter Altersversorgungssysteme zur Förderung der lebenslangen Vorsorge und lebenslangen Arbeit durch späteren Eintritt in den Ruhestand, was auch den Anreiz für lebenslanges Lernen erhöht;
- verstärkte Bemühungen zugunsten einer besseren Integration von Zuwanderern infolge der hohen Kosten für arbeitslose Zuwanderer und des Bedarfs an hochqualifizierten Arbeitskräften;
- Förderung der unbürokratischen Selbsthilfe unter alten Menschen zur Verringerung der Abhängigkeit von staatlichen und privaten Versorgungseinrichtungen.

Demographie: Das Hauptproblem liegt in den rückläufigen Bevölkerungszahlen; so beträgt die Geburtenrate in europäischen Städten gerade einmal 13 bis 14 Kinder pro tausend Einwohner. In Amerika liegen die Geburten- und auch die Einwanderungsrate höher.

Durch den Rückgang der Bevölkerungszahlen sinken zwar die Aufwendungen für schulische Infrastruktur, doch kommt es wegen der wachsenden Zahl alter (und sehr alter) Menschen zu höheren Sozialausgaben.

Des Weiteren kommt es zu Engpässen in der Geldversorgung, weil die Sparquote älterer Menschen niedrig ist. Durch die langsamer zunehmende Kapitalintensität gestaltet sich die Steigerung der Arbeitsproduktivität schwieriger.

Die Menschen – das Humankapital – werden älter. Ohne tiefgreifende Verhaltensänderungen nimmt die Gefahr für die Produktivität zu.

Da ausgewachsene Städte jungen Familien in der Regel kein geeignetes Wohnumfeld bieten, ist die Zahl der Kinder niedrig und jene der erwerbstätigen Frauen hoch. Die Familie ist nur noch begrenzt in der Lage, Ältere zu versorgen. Sollten keine neuen unbürokratischen Lösungen gefunden werden, wird der Bedarf an teuren Versorgungsleistungen spezieller Anbieter rasch zunehmen. Die Sozialausgaben des Staates werden steigen. Außerdem kann es zu politischen Spannungen zwischen den jüngeren und den älteren, schon länger ansässigen Einwohnern kommen.

Wirtschaft: Der Wandel von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft dauert vor allem im Bereich menschliche Pflege an, stößt aber an preisliche Grenzen. Hochwertige Dienstleistungen werden zu einem Luxusgut.

Ältere Erwerbstätige haben zwar Vorteile bei komplexen Tätigkeiten wie jenen von Anwälten, Bank- oder Wirtschaftsberatern, doch in vielen anderen Bereichen, in denen technisches Wissen oder analytische Methoden auf neuen Erkenntnissen beruhen – vor allem in der Hochtechnologie – sind sie nicht auf dem neuesten Stand.

Demographie: Wie Beispiele in Schweden oder Finnland gezeigt haben, lässt sich die Geburtenrate in Städten durchaus erhöhen. Allerdings zeitigt ein familienfreundlicheres Umfeld erst nach 25 Jahren die ersten Erfolge, was im Sinne des vorliegenden Szenarios zu spät ist.

Deshalb versucht man, die Städte durch Zuwanderung gut ausgebildeter junger Menschen insbesondere aus Schlüsselbranchen (beispielsweise Pflegepersonal) zu verjüngen. Um Wirkung zu zeigen, muß dieser Wandel angesichts der hohen Arbeitslosigkeit unter den ausländischen Einwohnern jedoch mit einem energischen Schnitt erfolgen. Die einschränkenden Bestimmungen für Einwanderung oder doppelte Staatsbürgerschaft werden aufgehoben.

Die Schulen übernehmen neue Aufgaben, die Arbeitsmärkte werden offener. Die Hochschulen nehmen mehr ausländische Studenten an, um sie zu integrieren und der Bildung einer gettoisierten Unterschicht vorzubeugen. Die Kenntnisstrukturen werden verbessert, Städte mit ethnischer und kultureller Vielfalt werden üblicher.

Die entwickelten Länder vollziehen einen Wandel in der Rentenpolitik. Dieser bewirkt zunächst wenig, doch um das Jahr 2025 herum treten die ersten Erwerbstätigen in den Ruhestand, die nicht so gut versorgt sind wie frühere Generationen und wesentlich stärker auf eigene Ersparnisse angewiesen sind. Diese Geldanlagen tragen nicht nur zur Überwindung der Kapitalknappheit bei, sondern erhöhen auch den Anreiz, länger zu arbeiten und zu lernen. Die Einkommensteuern werden niedriger, die Steuerprogression wird flacher sein.

Erste Versuche mit kooperativen Wohnformen, in deren Rahmen sich junge um alte Menschen kümmern, werden sich nach und nach zu einer breiten Bewegung entwickeln.

Wirtschaft: Untereinander verbundene Konzepte zur Lösung der mit dem Älterwerden der Bevölkerung verbundenen Probleme werden die Arbeitsmärkte nachhaltig beeinflussen, und zwar durch:

- stärkere Arbeitsanreize durch Verringerung des Abstands zwischen Brutto- und Nettoeinkommen;
- ein größeres Arbeitskräfteangebot infolge einer längeren Lebensarbeitszeit;
- lebenslanges Lernen und die Integration des Lernvorgangs in den Arbeitsprozeß;

Kennzeichnend für ausgewachsene Städte sind seit langem geplante Investitionen in vorhandene Einrichtungen zum Ausgleich der eingetretenen Wertverluste.

Bei rückläufigen Einwohner- und Erwerbstätigenzahlen gestaltet sich die Unterhaltung einer weitverzweigten, kapital- und wartungsintensiven Infrastruktur (U-Bahnen, Abwassersysteme) schwierig. Darüber hinaus sind ältere Menschen wenig mobil und benötigen mehr Wohnfläche pro Kopf als andere Bevölkerungsgruppen, so daß auch die Bevölkerungsdichte zurückgeht.

Bei einer niedrigeren Wirtschaftsleistung verringert sich jedoch die Nachfrage nach Büro- und in noch größerem Maße nach Produktionsflächen mit entsprechenden Problemen für den Immobilienmarkt.

Deshalb muß zugunsten von Umbaumaßnahmen auf Neubauten und Großprojekte verzichtet werden.

Gesellschaft: Mit dem Rückgang des Arbeitskräfteangebots verschwindet nicht automatisch auch die Arbeitslosigkeit. Dies liegt in dem fortdauernden Mißverhältnis zwischen der Nachfrage nach hochqualifizierten Kräften einerseits und einem großen Angebot an gering qualifizierten Erwerbssuchenden andererseits begründet.

Der Schwerpunkt der Arbeitslosigkeit liegt in innerstädtischen Vierteln geringer Qualität, die durch zunehmende Abtrennung von der gesellschaftlichen Mitte geprägt sind.

Die wohlhabenden Bevölkerungsschichten wandern in attraktivere Gebiete ab, die mehr Sicherheit bieten und in denen die Gefahr sozialer Unruhen geringer ist.

Es kommt zu einer geographischen und gesellschaftlichen Teilung der Bevölkerung mit einer zur Hälfte überdauernden Bildungs-Unterschicht. Die Bildungslücke zwischen den Bewohnern wohlhabender Stadtviertel und jenen ärmerer Gegenden, in denen Schulschwänzerei und Unterrichtsausschlüsse an der Tagesordnung sind, vergrößert sich.

- preisgünstigere Dienstleistungen infolge gesunkener Einkommensteuern.

Ein besser funktionierender Arbeitsmarkt läßt die Städte sowohl für einheimische als auch auswärtige Investoren attraktiver werden. Höhere Investitionen und höhere Kapitalintensität wiederum bewirken höhere Produktivität, ein höheres Einkommensniveau und höhere Steuereinnahmen, was sich sämtlich positiv auf das Wirtschaftssystem auswirkt.

Der wirtschaftliche Wandel kommt dem städtischen Finanzhaushalt zugute. Der Aufwand für Arbeitslosen- und Sozialhilfe geht wesentlich zurück, die verfügbaren Gesamtmittel steigen. Somit können die Ausgaben für Infrastruktur, Wirtschaftsförderung, Ausbildung oder Wohnungsbau erhöht werden.

Gesellschaft: In früheren Zeiten bedeutete eine älter werdende Bevölkerung in der Regel größere Ungleichheit, strukturelle Arbeitslosigkeit und niedriges Wirtschaftswachstum. Heute jedoch hat der härtere internationale Wettbewerb ein neues und flexibleres ökonomisches Verhalten, höhere Produktivitätszuwächse sowie eine größere Wettbewerbsfähigkeit zur Folge. Dies ist in erster Linie auf Schul- und Berufsausbildung in Verbindung mit Anreizen für höhere Vorsorgeaufwendungen, ein längeres Arbeitsleben und die verstärkte Integration von Einwanderern im Rahmen einer komplexen Strategie zurückzuführen. Die Beteiligung an gemeinsamen Projekten von Staat und Privatwirtschaft sowie an Programmen zur Nachbarschaftshilfe nimmt zu. Durch die gezielte Mittelvergabe an Schulen in armen Stadtvierteln werden bildungspolitische Ungleichgewichte weitgehend abgebaut, so daß die innerstädtischen Gebiete ihr Kainsmal allmählich verlieren und eine neue Erwerbstätigengeneration, die der Mittelschicht zuzuordnen ist, die Gelegenheit zum Erwerb subventionierten Wohnraums zu sehr vorteilhaften Preisen wahrnimmt. Die zu niedrige Zahl junger Menschen erhöht die Bereitschaft, in jeden einzelnen zu investieren,

Arbeitslose und Bevölkerungsgruppen mit niedrigem Einkommen sind sich ihres Schicksals zunehmend bewußt und machen ihrem Ärger und ihrer Enttäuschung Luft. Leidtragende sind die im Wohlstand lebenden Bevölkerungsschichten. Unter den jungen Erwachsenen wird vermehrt zu harten Drogen gegriffen, was zur Folge hat, daß ihnen eine regelmäßige Beschäftigung und sozialer Aufstieg auf Dauer verwehrt bleiben.

Ein weiteres Merkmal der Städte dieser Kategorie sind die hohe Verbrechensrate mit einer deutlichen Zunahme der Straftatbestände Einbruchs- und Autodiebstahl, Körperverletzung und Beschaffungskriminalität; dies führt so weit, daß man bestimmte Straßen in armen Stadtvierteln besser meidet. Krawalle und Ruhestörungen sind an der Tagesordnung.

Wer nicht sparen kann, für den ist das Leben im Ruhestand zusehends gleichbedeutend mit Armut. Die Alten sind wieder auf familiäre Hilfe angewiesen, die ihnen jedoch möglicherweise nur ungern gewährt wird.

Umwelt: Die ausgewachsenen Städte weisen den höchsten Energie- und Wasserverbrauch sowie den größten Bedarf an Wohnraum und Rohstoffen pro Kopf auf. Sie müssen daher eine Vorreiterrolle übernehmen, und zwar zunächst bei der Senkung des Energieverbrauchs und dann beim Übergang in ein neues Energiezeitalter.

Dem steht jedoch die Trägheit der Politik entgegen. Daher wird die Umweltbelastung trotz technischer Fortschritte, die einen sparsameren Umgang mit Rohstoffen gewährleisten, bis zum Jahr 2015 weiter zunehmen.

das Humankapital zwecks Schaffung und Wahrung eines hohen Lebensstandards insbesondere für eine wachsende Zahl älterer Menschen zu fördern. Da die Familie ihre traditionelle Aufgabe als Anbieter inoffizieller Leistungen vor allem in der Gesundheitsfürsorge nicht mehr erfüllen kann, entstehen grundlegend neue Gewohnheiten. Neue informelle Beziehungen zwischen Nachbarn sowie Verbindungen von Selbsthilfegruppen bieten nach und nach einen Familienersatz. Damit werden althergebrachte Einstellungen und Verhaltensmuster überwunden.

Umwelt: Städte, die sauberer und attraktiver werden wollen, werden sich aktiv für schadstofffreie PKW einsetzen, da sie selbst am meisten unter Smog und Luftverschmutzung zu leiden haben.

In einer dezentralisierten Welt mächtigerer Städte läßt sich die Umgestaltung des städtischen Verkehrs sehr schnell verwirklichen. Neue Leitsysteme für den Massenverkehr – unter Einschluß von Straßenbenutzungsgebühren, neuen Logistiksystemen mit starken Anreizen für vollbesetzte Fahrzeuge, wirtschaftlichere Belieferung von Unternehmen – entlasten die Straßen und beschleunigen den Verkehrsfluß, weil jedes einzelne Fahrzeug schlicht und einfach wirtschaftlicher eingesetzt wird.

Die ausgewachsenen Städte schließen die Lücke zu den modernen Verkehrsleitsystemen der Vorreiterstädte wie Singapur und Hongkong.

Durch die Ausweitung ihres Etats können die Städte die Infrastruktur ausbauen und Einwohnern sowie (neuen) Unternehmen ein attraktiveres Umfeld bieten.

Der Preis dient als Lenkungsinstrument für einen sparsamen Umgang mit Wasser, Strom und Heizenergie. In Zusammenarbeit mit der Industrie bauen die Städte große Recyclinganlagen für Industrie- und Haushaltsmüll.

Hohe Preise für fossile Brennstoffe und Atomenergie unterstützen den energiepolitisch revolutionären Übergang in das Zeitalter von Sonnenenergie und Wasserstoff, das eine unabhängige, stärker dezentral strukturierte Energieerzeugung ermöglicht.

In Gebäuden kommen moderne Methoden des Energiesparens zum Einsatz. Hierzu rechnet auch die sensor- und computergesteuerte Nutzung und Erzeugung von Strom, die mehr Wirtschaftlichkeit und Bequemlichkeit bringt.

Stadtbild: Durch die steigende Zahl kleiner Haushalte teilweise in Verbindung mit einem besseren Lebensstandard und die fehlende Bereitschaft älterer Menschen, ihre großen Wohnungen zugunsten kleinerer Flächen aufzugeben, nimmt die Notwendigkeit zur Ausweitung der Wohn- und Arbeitsflächen zu. Dies stößt jedoch auf den Widerstand der Behörden in den benachbarten Landgemeinden, die den Ausweitungsdruk in noch weiter entfernte Gebiete ableiten wollen.

Dieses Handeln nach dem St.-Florians-Prinzip könnte seine Negativbedeutung verlieren, wenn die Bedürfnisse der älteren Bevölkerung den Zuzug jüngerer Menschen, insbesondere von Familien, erforderlich machen, die preiswerte Häuser und Wohnungen benötigen.

Da die Zahl junger Menschen immer weiter sinkt, wird ihren Bedürfnissen in vielen Städten und Vororten Vorrang eingeräumt. Dazu gehört auch ein größeres Angebot an Baugrundstücken.

Mit ihrem relativen Wohlstand trägt die wachsende Zahl der Rentner und Pensionäre zum Wachstum kleinerer Städte in Erholungsgebieten auf dem Land und am Meer bei, die manchmal weit von ihrem früheren Wohnsitz entfernt liegen (Südfrankreich, Südspanien, Florida, Südkalifornien usw.). Eine Stadt, deren Bevölkerung altert, benötigt mehr Wohnfläche pro Kopf als eine moderne Stadt mit jüngeren Einwohnern.

Ausgewachsene Städte sind weder jetzt noch in Zukunft homogen. Sie lassen sich in die folgenden Gruppen einteilen:

Stadtbild: Das räumliche Wachstum ist größer als im „Trend“-Szenario, da die Bevölkerung wohlhabender ist und sich größere Wohnungen leisten kann. Da es ferner mehr Arbeitsplätze gibt, nimmt auch die Nachfrage nach Büroflächen zu. Die flexibleren Märkte tragen dazu bei, die Wohnraumbelastung dem geänderten Bedarf anzupassen. Die Städte und die jeweiligen Stadtviertel arbeiten gemeinsam aus, wie homogene und für Familien gebaute Wohnungsbestände den Bedürfnissen einer alternden Bevölkerung angepaßt werden können. Durch Förderung der Mobilität innerhalb der Stadtviertel wird es älteren Bewohnern ermöglicht, in zweckmäßigere, kleinere Häuser oder Wohnungen umzuziehen. Darüber hinaus werden Baulücken geschlossen. Auf diese Weise können mehrere Generationen in ein und demselben Viertel zusammen leben, und dieses Zusammenleben bildet die Voraussetzung für generationsübergreifende Hilfe, die zur Verringerung der Abhängigkeit älterer Menschen von privaten oder öffentlichen Dienstleistungen unverzichtbar ist. Diese flexiblen Drei-Generationen-Viertel benötigen weniger Etatmittel und weniger Raum als getrennte Wohngebiete. Neue Formen der PKW-Nutzung sowie Energieeinsparungen sichern den Haushalten mehr Spielraum bei der Wohnortwahl entsprechend ihrer jeweiligen Vorlieben. Die Städte bekämpfen unter Einsatz ihrer raumordnerischen Kompetenz die Neigung des Immobilienmarktes zu geringerer Verdichtung und einer stärker auf das Auto ausgerichteten Lebensweise. Dies gilt insbesondere für den Bau von Einkaufszentren. Auf diese Weise bleibt das traditionelle Stadtbild, das von mittlerer Dichte geprägt ist, erhalten.

- *Hoch verdichtete Städte europäischer Ausprägung* mit einer gut funktionierenden Raumordnung, die der Neigung der Märkte, den vorhandenen Raum in Siedlungsgebieten mit geringer Verdichtung übermäßig zu beanspruchen, mit Hilfe von Mindestdichten sowie Grüngürteln und anderen bebauungsfreien Flächen begegnet.
- *Flächenstädte amerikanischer Ausprägung* mit so geringer Dichte, daß die öffentlichen Verkehrsverbindungen teilweise eingestellt werden. Dies könnte extreme Probleme verursachen, da eine zunehmende Zahl sehr alter Menschen persönliche Dienstleistungen verlangt, die bei einem Stadtwachstum mit geringer Verdichtung und einer sinkenden Personenzahl pro Haushalt nicht wirtschaftlich erbracht werden können.

Bautechnisch sind zwar viele ausgewachsene Städte europäischer Ausprägung in gutem Zustand, doch kommt es in einigen zu Bevölkerungsverlusten aus älteren innerstädtischen Gebieten, was durch Zuwanderung in zentrumsnahe Viertel teilweise ausgeglichen wird.

In problematischen Fällen hat diese Entwicklung weit verbreitete Leerstände zur Folge.

Demgegenüber wachsen die kleineren Städte mit hohem Tempo weiter. Ursache dafür ist ihre Rolle als kommunales Dienstleistungszentrum (Gesundheit, Bildung) und als Brutstätte für innovative Kleinunternehmen.

Der Schutz des städtischen Erbes erlangt Priorität: unersetzliche Gebäude, Plätze oder Gebäudegruppen werden als von großem Wert betrachtet. Dynamische aber historische Städte, die sich von begründetem Eigennutz und gefühlsmäßigen Bindungen an die eigene Vergangenheit leiten lassen, messen sich in der erfolgreichen Integration ihres Erbes in die Strukturen von heute.

GUTE SELBSTVERWALTUNG

Nachhaltige
STÄDTISCHE WIRTSCHAFT:
Arbeit und Wohlstand

Nachhaltiges
STÄDTISCHES WOHNEN:
Angemessener, bezahlbarer
Wohnraum für alle

Nachhaltige
STÄDTISCHE UMWELT:
Stabile Ökosysteme

Nachhaltige
STÄDTISCHE GESELLSCHAFT:
Gesellschaftliche Kohärenz und
gesellschaftliche Solidarität

Nachhaltiges
STÄDTISCHES LEBEN:
Bau der lebenswerten Stadt

Nachhaltige
STÄDTISCHE DEMOKRATIE:
Stärkung der Bürgerschaft

Nachhaltige
STÄDTISCHE ERREICHBARKEIT:
Rohstoffsparende Mobilität

Abbildung 1: Gute Selbstverwaltung: ein allumfassendes Konzept mit nachhaltiger Entwicklung als zentralem Ziel

LEITLINIEN FÜR DIE STÄDTISCHE SELBSTVERWALTUNG

1. DIE ZENTRALE AUFGABE: NACHHALTIGE STADTENTWICKLUNG

Auf Diagnose und Prognose folgt als nächster Schritt die Verordnung. Die Aufgabe besteht in der Ausarbeitung von Maßnahmen, mit denen sich die aus dem „Trend“-Szenario ergebenden Probleme angehen lassen und die städtische Welt des 21. Jahrhunderts allmählich, aber zusehends in andere, nachhaltigere Bahnen der Entwicklung gelenkt werden kann, wie sie im Szenario „Trendumleitung“ beschrieben sind.

Am Ende des 20. Jahrhunderts besteht aufgrund der bislang gesammelten Erkenntnisse Einvernehmen darüber, *daß die mehrdimensionale, nachhaltige Entwicklung das Leitprinzip der Städtepolitik und der städtischen Selbstverwaltung sein sollte.*

Für eine gute Selbstverwaltung im Sinne einer gemeinsamen Anstrengung der Kommune, der Bürger und der Privatwirtschaft wird die nachhaltige Entwicklung das vordringlichste Ziel darstellen.

Während jedoch die unverbindliche Verkündung eines solchen Leitprinzips leicht über die Lippen geht, stellt sich die konkrete Umsetzung im täglichen Leben ungleich schwieriger dar. In jeder Nachhaltigkeitskategorie können die angestrebten Hauptziele sowohl miteinander kollidieren als auch sich gegenseitig stützen.

Kurzfristig sind Konflikte aufgrund der aktuellen Gegebenheiten in Technik und Einkommensniveau gar nicht vermeidbar und nur dadurch beizulegen, daß an irgendeiner Stelle Abstriche gemacht werden. Mit Hilfe der richtigen Anreize und Vorschriften wird es jedoch nachweislich möglich sein, den Aufwand zu verringern und das Ergebnis zu verbessern, ja sogar bei halbem Aufwand das Ergebnis zu verdoppeln („Faktor vier“). Hier und da wird sogar ein Faktor zehn gefordert.

Da das bestehende Wirtschaftssystem bei weitem nicht optimal und in hohem Maße unrationell ist, muß es mit Hilfe einschneidender Änderungen zu einem nachhaltigen, ökologisch orientierten System umgebaut werden. Dazu bedarf es kräftiger Anreize in jedem Wirtschaftszweig sowie der Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen für die breite Einführung neuer umweltschonender Technologien.

Die einzelnen Nachhaltigkeitskategorien sind in Abbildung 1 dargestellt.

2. REGELN FÜR EINE GUTE SELBSTVERWALTUNG

Subsidiarität: Entscheidungen und Leistungen sollten auf jener untersten Ebene gefällt bzw. erbracht werden, auf der dies kostengünstig und ohne ein Zuviel an Überschusseffekten möglich ist. Dazu ist die Wahrnehmung von Aufgaben vor Ort in Verbindung mit selbständiger lokaler politischer Kontrolle und Führung erforderlich. Darüber hinaus bedarf es Regeln für die Lösung von Konflikten zwischen politisch selbständigen Städten, die Teil wirtschaftlicher und technischer städtischer Systeme oder Zusammenballungen sind.

Bei Dezentralisierungsmaßnahmen sollte man sich die Erkenntnis zu eigen machen, daß selbst in den am stärksten international ausgerichteten Städten die Mehrheit der Bevölkerung (60 bis 75 Prozent) in der Herstellung einheimischer nicht handelsfähiger Güter tätig ist. Deshalb ist auf den Märkten für handelbare Güter und Kapital eine Globalisierung, auf den Arbeitsmärkten jedoch eine Lokalisierung zu beobachten.

Solidarität: Ohne Solidarität könnte die Ungleichheit sowohl innerhalb der Städte als auch zwischen den Städten unerträglich werden. Ein wichtiges Mittel zur Bekämpfung der Ungleichheit zwischen Städten besteht in Ausgleichszahlungen der Zentralregierung. Voraussetzungen zur Beseitigung von Ungleichheiten innerhalb der Städte sind gleiche oder wenigstens Mindestleistungen in allen Stadtteilen von der Schulbildung bis hin zur Wasserversorgung sowie die Förderung lokaler Maßnahmen.

Partnerschaft zwischen Staat und Privatwirtschaft: Die Maßnahmen der Städtepolitik greifen dann am besten, wenn sie im Einklang mit den Märkten und nicht gegen diese vollzogen werden. Ungeachtet dessen braucht die Politik die Marktverhältnisse nicht als gottgegeben hinzunehmen.

Wichtig ist, sie zu verstehen und zum Nutzen der Bürger zu steuern. Hierzu sind ein ständiger Gedankenaustausch und gegenseitiges Vertrauen erforderlich.

Natürlich sind partnerschaftliche Lösungen nicht von Dauer, weil die wirtschaftlichen

Kräfteverhältnisse, die politischen Machtverhältnisse und die Interessen der Beteiligten ununterbrochen Verschiebungen ausgesetzt sind. Die gewählten Lösungen müssen daher unter ständigem Streben nach dem größtmöglichen Wohl aller Menschen angeglichen und reformiert werden.

Partnerschaft zwischen Staat und Bürgern: Eine gute Selbstverwaltung setzt voraus, daß der Staat sich auf die drängendsten sowie jene Aufgaben beschränkt, die einer starken zentralen Verwaltung bedürfen. Der Staat muß externe Mittel und Kräfte mobilisieren und ihnen die Möglichkeit zur Entfaltung bieten. Das Potential für erfolgreiche Partnerschaften dieser Art hat zugenommen, da überstaatliche Organisationen, religiöse Gruppen, Bürgerinitiativen und Interessengemeinschaften zahlreicher und wirkungsvoller geworden sind.

Gemeinschaftliches Handeln mehrerer staatlicher Ebenen: Die Zentralregierungen und Zentralparlamente sind den Gemeindeverwaltungen und Gemeinderäten nicht übergeordnet, sondern haben schlicht andere Aufgaben zu erfüllen. Über die Zuweisung von Mitteln für kommunale Zwecke sollten die Kommunen entscheiden. Darüber hinaus sollten sie über eigene Einnahmequellen verfügen.

Trennung von Politik und wirtschaftlicher Tätigkeit: Die Gemeindeverwaltungen sollten stets der wirtschaftlichsten Lösung den Vorzug geben. Dies bedeutet häufig den Abbau eigener Fertigungskapazitäten durch Übertragung auf bzw. Ausgliederung in private oder staatliche Konkurrenzunternehmen.

Aus bewährten Methoden lernen: Wettbewerb ist der Motor der wirtschaftlichen Entwicklung. Die Städte benötigen einheitliche Mechanismen für eine schnellere Verbreitung von Wissen. Dabei sollten sie sich sowohl beispielgebende Methoden zu eigen und es sich zur Gewohnheit machen, als auch dauerhafte Lernpartnerschaften mit anderen Städten und Qualitätszirkeln eingehen, die Erneuerungsprozesse auf mehreren Gebieten vorantreiben. Dabei kann die Kraft des guten Beispiels an die Stelle des Wettbewerbs treten.

Man muß die Welt als ein großes Labor verstehen, in dem Politiker und Wähler mit neuen Ideen und Konzepten experimentieren. Durch die Übernahme guter, wegbereitender Methoden in anderen Städten – nicht sklavisch, sondern durch intelligente Anpassung an die jeweiligen Gegebenheiten –

können Risiken verringert, die Einführung erfolgreicher Lösungen beschleunigt und die Betriebskosten gesenkt werden.

Zugang zu beispielgebenden Methoden bietet sich durch internationalen Austausch mit Hilfe umfangreicher Datenbanken. Auch mit Hilfe einer größeren Zahl von Fachkonferenzen (wie dem „Kleinkreditgipfel“ in Washington 1997) läßt sich der Lernprozeß beschleunigen. Durch eine von internationalen oder nationalen Organisationen geförderte Ausweitung der Städtepartnerschaften ist es möglich, Innovationsrisiken und Innovationskosten zu mindern und einen Beitrag zur Motivation der wichtigsten Handlungsträger zu leisten.

GUTE SELBSTVERWALTUNG IN DER PRAXIS: EIN AKTIONSPLAN

1. Das Leitprinzip: Starke städtische Selbstverwaltung für eine nachhaltige Stadtentwicklung

1.1. Angelegenheiten der kommunalen Selbstverwaltung: Aufgaben und Führungsfragen

Eine starke nationale Regierung und starke Städte sind kein Widerspruch, denn eigentlich ergänzen sie einander. In der Vergangenheit waren die meisten Länder hochgradig zentralisiert; die Selbstverwaltungsorgane der Gemeinden waren schwach. Die Zentralisierung hat jedoch eine Vielzahl negativer Folgen wie gestörte öffentliche Versorgung, Müllberge oder eine Schwächung der Beteiligungsmöglichkeiten der städtischen Bevölkerung mit sich gebracht. Demgegenüber zeigt sich an vielen Beispielen, daß kommunale Selbständigkeit auf der Grundlage hinreichender Befugnisse für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung der Kommunen langfristig von Vorteil ist.

Ein festes demokratisches Fundament der kommunalen Selbstverwaltungsorgane kann vor allem in überzentralisierten politischen Systemen von Nutzen sein, in denen die städtischen Einrichtungen wegen fehlender Finanzmittel in der Regel personell unterbesetzt sind. Demokratisch legitimierte Regierungen, die unmittelbar sowohl mit den Interessen der Kommunen als auch mit dem Leid ihres ganzen Volkes konfrontiert sind und auf deren Forderungen nach Abhilfe unmittelbar reagieren müssen, können entsprechend mehr Mittel und kommunale Maßnahmen freigeben bzw. ergreifen. In Afrika, Asien, Lateinamerika und der Karibik wurde in den 80er Jahren durch Konzentration auf die Schwerpunkte *Verantwortlichkeit, Märkte, Demokratisierung und Dezentralisierung* das Fundament für eine völlig neue Handlungsweise gelegt.

Die Übertragung von Machtbefugnissen auf die Kommunen ist jedoch noch nicht beendet. So steht auf der Tagesordnung nach wie vor die Finanz- und die gesetzgeberische Autonomie, die im Verlauf der nächsten zehn Jahre beide erreicht werden dürften. Dadurch werden sich die Chancen der Kommunalpolitik erhöhen, in enger Zusammenarbeit sowohl mit der nationalen Politik und der Privatwirtschaft als auch den Einwohnern bestimmter Stadtviertel und verschiedenen Bürgerinitiativen die Entwicklung in den nächsten zwanzig bis dreißig Jahren maßgeblich mitzubestimmen. Zwar ist die Bedeutung eines entschlossenen Handelns der Kommunen nicht von der Hand zu weisen, doch bedarf eine entschlossene kommunale Selbstverwaltung auch klarer stadtpolitischer Rahmenbedingungen.

1.2. Angemessene Verteilung von Zuständigkeiten; gerechte Verteilung von Einnahmen

Welche Zuständigkeiten?

Nach dem Subsidiaritätsprinzip sollen die Stadträte zwar so selbständig wie möglich sein, zugleich aber für jene Aufgaben, die sich am besten auf regionaler oder überstädtischer Ebene bewältigen lassen, in regionale Gremien oder Hilfsnetze eingebunden werden. Nachhaltige Lösungen erfordern eine Abkehr von der überlieferten Struktur einer zu stark zentralisierten oder zu stark kommunalen Ausrichtung, in deren Rahmen kleine Vorortgemeinden den Wohlstand ihrer wahlberechtigten Bürger dadurch mehren können, daß sie ihre eigenen Probleme in Nachbarstädte verlagern. Aus diesem Grund müssen ein hinreichendes Gleichgewicht der Kräfte, eine gerechte Mittelverteilung und wirksame Rahmenbedingungen für eine Zusammenarbeit sehr oft von Zentralregierung oder Zentralparlament garantiert werden, so ügern sie es auch tun.

Städte ohne angemessene Rechte und Pflichten sowie die dafür notwendigen ungebundenen Finanzmittel sind für gewöhnlich nicht in der Lage:

- Interesse beim Wähler zu wecken, hinreichende Kräfte freizusetzen oder Ideen und Konzepte anzuregen. Demokratie ohne Substanz führt jedoch zu Enttäuschung und Verärgerung, fördert dadurch Streitereien über Belanglosigkeiten und sollte daher vermieden werden;
- starke, unabhängige, unternehmerisch denkende Führungspersönlichkeiten anzuziehen, die als Katalysator für die städtische Entwicklung und eine wirkungsvolle Zusammenarbeit zwischen

Staat, Wirtschaft, überstaatlichen Organisationen und Bürgerinitiativen fungieren. Eine starke Führung sorgt für die Verteilung der stadt-eigenen Mittel, die den Lebensnerv der Kommunalpolitik bilden.

Welche Befugnisse den Kommunen übertragen werden sollten, ist nicht einheitlich geregelt. Bei erfolgreichen dezentralen Systemen rechnen dazu für gewöhnlich:

- Planung und Finanzierung der Infrastruktur, Baulanderschließung, Erteilung von Baugenehmigungen, Wasserver- und Abwasserentsorgung sowie Abfallbeseitigung;
- Schulen und Krankenhäuser;
- Wohnungsbauförderung;
- kommunale Wirtschaftsförderung;
- kommunale Sozialleistungen einschließlich Gesundheitsfürsorge;
- Verkehrssteuerung und öffentlicher Personennahverkehr;
- Umweltüberwachung und Umweltplanung sowie Immissionsschutz;
- und als Grundlage dessen das Recht zur Besteuerung sowohl der offiziellen als auch der Schattenwirtschaft sowie zur Erhebung von Gebühren von den Benutzern öffentlicher Einrichtungen.

Die wichtigste Umstellung – von der althergebrachten, zentralisierten und auf Vorschriften pochenden zu einer guten, reagiblen, flexiblen und dezentralen Verwaltung – läßt sich nicht über Nacht verwirklichen. Wie schwierig dieser Prozeß sein wird, läßt sich daraus ersehen, welche begrenzten Erfolge den gewaltigen Anstrengungen der jüngsten Zeit gegenüberstehen. In der Zwischenzeit nimmt die Notwendigkeit einer unabhängigen Kommunalpolitik, die den örtlichen Gegebenheiten und den Erwartungen der Bevölkerung Rechnung trägt, weiter zu. In den Entwicklungsländern lassen sich die Lücken im Steuersystem, in der Verwaltung und bei der politischen Beteiligung jedoch nicht von heute auf morgen schließen, indem man den Kommunen mehr Verantwortung überträgt. Lokale Autonomie und Entwicklung gehen Hand in Hand, sie befruchten sich gegenseitig. Leistungsschwache Stadtverwaltungen oder Versorgungsunternehmen müssen gestärkt werden. Wasserversorgung, Verkehr, Müllabfuhr und andere städtische Aufgaben sind Kandidaten für die Ausgliederung an selbständige Privatunternehmen. Die Trägheit überlasteter städtischer Behörden ließe sich mit Hilfe eines globalen Versorgungsmarktes beseitigen; die Gewährleistung einer besseren und weniger störanfälligen Bereitstellung dieser Leistungen kann über Normen für Steuerung und Überwachung erfolgen. Mit Vergleichsmessungen anhand internationaler Normen könnte die politische Kontrolle in der Kommune gestärkt werden.

Der Staat sollte Gesetze über die Übertragung geeigneter Befugnisse, unter anderem zur Erhebung von Steuern, auf die Kommunen erlassen.

Die Städte sollten ihre Verwaltungskapazität erweitern, damit sie mehr Verantwortung übernehmen können, sowie ihre internen Machtbefugnisse dezentralisieren und demokratisieren (wie in Johannesburg in mehreren Schritten bereits geschehen). Hierzu rechnet auch die möglichst umfassende Vergabe von Aufträgen an Fremdfirmen unter Anwendung transparenter Ausschreibungsverfahren und Leistungsvorschriften.

Welche kommunalen Steuern?

Städte ohne hinreichende Einnahmen aus eigenen Quellen verlieren in der Regel ihre Unabhängigkeit, weil sie auf Zuschüsse zentraler oder regionaler Behörden angewiesen sind. Deshalb sollte bei den Steuerquellen auf eine ebenso dezentrale Verteilung geachtet werden wie bei den Zuständigkeiten. Steuerliche Autonomie ist für eine starke, nachhaltige Demokratie unverzichtbar.

Welche Steuern oder sonstigen Abgaben zur Finanzierung der typischen Aufgaben erhoben werden sollen, ist zwar nicht einheitlich geregelt, doch sind die im folgenden beschriebenen Einnahmequellen bei erfolgreichen Kommunen weit verbreitet.

- Die Königin unter den Gemeindesteuern ist die Grundsteuer², deren Bemessungsgrundlage der Einheitswert (oder ein leicht zu ermittelnder Ersatzwert) ist. In der Grundsteuer kommt das Äquivalenzprinzip zum Ausdruck, das im gesamten Gemeindesteuersystem vorherrschend sein sollte.
- Auch die Finanzierung der kommunalen Leistungen sollte nach dem Vorteilsprinzip erfolgen, gemäß dem die Städte als Lieferant von Gütern und Leistungen gelten, für die der Abnehmer eine Zahlung zu leisten hat. Entsprechend müssen kostendeckende Gebühren, Steuern auf PKW, Kraft- oder Brennstoffe oder auf bestimmte gewerbliche Tätigkeiten erhoben werden, die auf Zulieferungen durch kommunale Betriebe angewiesen sind.
- Eine weitere Einnahmequelle stellen die Einkommen der Privathaushalte dar, doch gestaltet sich die Handhabung der Einkommensteuer auf kommunaler Ebene schwierig. Weniger Aufwand verursachen einfache Steuern etwa auf Kraftfahrzeuge oder leicht meßbare Gewerbetätigkeiten. Steuern auf den Mehrwert bzw. Umsatz dürften sich zwar nicht vermeiden lassen, sollten jedoch niedrig gehalten werden, da sie eine rationelle Arbeitsteilung beeinträchtigen.

Der Staat sollte den Städten die Erhebung von Steuern gestatten, deren Erlöse die von den Wählern geforderten Leistungen ermöglichen. Für die Grundversorgung (Schulbildung, Gesundheit), die nicht in allen Städten über Steuern finanziert werden kann, sind Ausgleichszahlungen erforderlich.

Die Städte sollten als erstes ihr Finanzwesen ordnen. Eine wirksamere Einziehung bereits eingeführter Steuern ist besser als die Einführung neuer Steuern, und in mehreren Städten – beispielsweise Porto Alegre in Brasilien und Ahmedabad in Indien – ist die effektive Steuereinzahlung Ausgangspunkt für eine höhere Finanzkraft der öffentlichen Hand geworden.

2. Die Umwelt

Umweltprobleme und ihre Lösung sind eine Medaille mit zwei verschiedenen Seiten: Auf der einen können sie lokale Ursachen und globale Folgen, auf der anderen globale Ursachen und lokale Folgen haben wie im Fall der Umweltverschmutzung durch den Straßenverkehr. Es müssen daher Lösungen sowohl auf globaler als auch auf lokaler Ebene gesucht werden. Während das zwanzigste Jahrhundert in erster Linie ein Zeitalter der Rationalisierung war, müssen die Schwerpunkte für das einundzwanzigste neu gesetzt werden: Ökologische Modernisierung und umweltschonende Innovationen lauten die Ziele. Da immer mehr Tätigkeiten in den Städten ausgeübt werden, haben sie sich zu den größten Verschmutzungsquellen weltweit entwickelt. Die schlimmsten Übeltäter sind oft Städte in der entwickelten Welt, wo Energieverschwendung und die Förderung unwirtschaftlicher Entwicklungsstrukturen an der Tagesordnung sind. In vielen Fällen ist eine höhere städtische Verdichtung für eine möglichst umweltschonende Entwicklung unverzichtbar. Durch die Festlegung und Beibehaltung von Mindestdichten, die nicht unterschritten werden dürfen, lassen sich Energieeinsparungen und höhere Recyclingquoten bei Wertstoffen erzielen.

Der Erfolg der Städte hängt von allumfassenden politischen Entscheidungen sowohl auf internationaler wie auch auf nationaler Ebene ab. Solange Jahr für Jahr über 50 Millionen Kraftfahrzeuge neu auf den Markt kommen, Fertigungsmethoden den Nachhaltigkeitsanforderungen nicht genügen oder fertige Erzeugnisse sich nicht problemlos in den Nutzungskreislauf rückführen lassen, so lange sind die Städte in ihren Möglichkeiten begrenzt und gezwungen, die Umweltbelastung durch Straßenverkehr, Industrie, energieintensive Bürogebäude und Millionen von Häusern, die beheizt oder gekühlt werden müssen, zu ertragen. Nur drastische Energieeinsparungen oder tiefgreifende Fortschritte bei der Entwicklung umweltschonender Technologien werden die Städte in die Lage versetzen, ihre Stärken in Sachen nachhaltiger Entwicklung auszubauen und unter Beweis zu stellen. Voraussetzung hierfür ist jedoch eine höhere Verdichtung, die in einem eng geknüpften Netz über kurze Entfernungen eine Vielzahl von Kontakten zwischen Menschen in großer Zahl ermöglicht.

Zum größten Teil wird die Entwicklung dieser umweltschonenden Technologien von Forschungsmaßnahmen auf nationaler oder sogar internationaler Ebene abhängen. Dennoch können auch die Städte eine Rolle spielen, indem sie nämlich Hochschulen und neu gegründete Unternehmen

² Anm. d. Übers.: „property tax“ („Vermögenssteuer“) wurde mit „Grundsteuer“ („real property tax“) übersetzt, weil sich der AS-Text m. E. darauf bezieht.

zur Suche nach Lösungen für lokale Umweltprobleme auffordern, die dann an andere Städte oder Länder verkauft werden können. Und indem die Städte sich selbst zum Anschauungsobjekt für die neuen Verfahren machen, können sie sich selbst und die in ihnen ansässigen Unternehmen vermarkten.

Der Staat sollte die Bemühungen um emissionsarme Produktionsmethoden, die Senkung des Schadstoffausstoßes von Kraftfahrzeugen und später – jedoch in absehbarer Zeit – die Entwicklung des schadstofffreien Autos stärker vorantreiben. Darüber hinaus sollten mehr Anreize zur Erhöhung der Recyclingquote geboten oder Regelungen für den Rückgewinnungsprozeß erlassen und – noch vor allen anderen Maßnahmen – der Übergang in ein Zeitalter erneuerbarer Energieformen beschleunigt werden. In marktwirtschaftlich strukturierten Ländern stellen finanzielle Anreize den Schlüssel zu umweltschonendem Verhalten dar. Den Marktteilnehmern muß über Preise oder Steuern und über kostendeckende Gebühren für öffentliche Versorgungsleistungen deutlich gemacht werden, daß Rohstoffe knapp sind oder neue, umweltfreundliche Produkte ihnen Umsatz- und Gewinnchancen eröffnen. Das gesamte System wirtschaftlicher Anreize und Abschreckungsmaßnahmen³ muß von Grund auf so geändert werden, daß umweltschädliche Methoden künftig nicht mehr rentabel sind. Die Städte werden für die ökologische Revolution, die in den nächsten Jahren unweigerlich eintreten wird, zwar nur teilweise verantwortlich sein, doch sollten sie für tiefgreifende Veränderungen eintreten und die nationalen Regierungen bei ihrer gewaltigen Aufgabe unterstützen.

Der Staat sollte für Weiterentwicklungen auf dem Gebiet umweltschonender technischer Verfahren sowie für nachhaltigere Verbrauchsstrukturen Anreize bieten und Regelungen erlassen. Innerhalb dieser Rahmenbedingungen können die Städte ihre Umweltkonzepte wirksamer gestalten.

Die Städte sollten die nationalen Regierungen zur Ausarbeitung und Einführung solcher politischer Maßnahmen drängen und sie dabei unterstützen; sie sollten versuchen, eigene umweltschonende Verfahren zu entwickeln, zu vermarkten und sich selbst als Anschauungsobjekt zu präsentieren; und sie sollten sich an ökologisch orientierten Absprachen beteiligen, deren Parteien sich untereinander verpflichten, im Wettbewerb um Investitionen und die Ansiedlung von Arbeitsplätzen nicht mit niedrigen Grenzwerten für Schadstoffe zu werben. Des weiteren sollten die Städte – zumindest jene mit gleichem Einkommensniveau oder innerhalb einer bestimmten geographischen Region – gemeinsame Mindestanforderungen akzeptieren, um gleiche Voraussetzungen für die Unternehmen zu schaffen, die auf kommunalen Märkten zueinander in Konkurrenz stehen. Das fortgesetzte Bemühen um Senkung des Faktoreinsatzes und Steigerung des Produktionsergebnisses kann nur dann und nur dort erfolgreich sein, wenn bzw. wo Städte, Industrie, nationale Regierungen und internationale Organisationen zusammenarbeiten.

Paradoxerweise stellen sowohl Armut als auch Wohlstand eine Gefahr für die Umwelt dar. Während durch Armut die Fähigkeit abnimmt, die durch saubere Technik oder Mindestnormen entstehende finanzielle Belastung zu tragen, geht Wohlstand infolge erworbener Besitzstände und versunkener Kosten mit hohem Verbrauch an Energie und endlichen Rohstoffen einher. In beiden Fällen spielt darüber hinaus Unwissenheit eine gewichtige Rolle. Deshalb müssen alle Stadttypen unabhängig von ihren Einkommensverhältnissen an einem Strang ziehen.

Die Städte sollten ihren Maßnahmen zur Verringerung der kommunalen Verschmutzung von Luft, Boden oder Wasser die Brown-Agenda zugrunde legen. Sollten sie erfolgreich sein, können sie daraus einen großen Nutzen ziehen: Sie werden – vielleicht sogar weltweit – bekannt und steigern ihre Motivation möglicherweise noch mehr, wenn ihre Bemühungen umweltfreundliche Güter und Dienstleistungen – Maschinen, Autos, Fertigungsverfahren, Energieanlagen – für den Weltmarkt hervorbringen. Globaler und lokaler Fortschritt können und sollten Hand in Hand gehen.

Ein Patentrezept zur Bewältigung dieser kommunalen Aufgabe gibt es jedoch nicht, da sich die Nachhaltigkeitsbemühungen von Stadt zu Stadt anders gestalten. Die wirtschaftlichen Bedingungen unterscheiden sich ebenso wie die jeweiligen Schwerpunkte und Einstellungen im Umgang mit Umweltproblemen. Daher muß für jeden Stadttyp ein spezifisches Programm unter besonderer Berücksichtigung der jeweils drängendsten Probleme entwickelt werden. Umweltpolitische Bildung und Information in Verbindung mit Konzepten einer aktiven Bürgerbeteiligung (Müllverwertung, Energiesparen, Abbau der Umweltverschmutzung) sind fast überall hilfreich und sollten Teil der kommunalen Programme sein.

³ Anm. d. Übers.: Vielleicht eine gute Gelegenheit, das Wort „Abreiz“ (als Gegenteil von „Anreiz“) in die deutsche Sprache einzuführen.

2.1 Die übermäßig wachsende Stadt: Gesundheit und geringere Umweltverschmutzung

In den übermäßig wachsenden Städten steht die Gefährdung der Gesundheit nach wie vor an erster Stelle. Angesichts der auf hohem Niveau verharrenden Säuglingssterblichkeit bedarf es einer Verbesserung sowohl der Wasserqualität als auch der hygienischen Bedingungen, jedoch zu geringen Investitionskosten. Sind – wie vielfach zu beobachten – die Verwaltungskapazitäten einer Stadt zu gering, so kann die Zuständigkeit für Wasserversorgung, Müllabfuhr und auch die wichtigsten Abwassernetze auf Privatunternehmen übertragen werden. Die Ausarbeitung von Einheitsverträgen und die Einrichtung von Kontrollmechanismen dürften sich als relativ einfach erweisen.

Im Sinne einer Verbesserung von Wasserqualität und Hygienebedingungen sollte es in den spontan entstandenen Siedlungen, die große Infrastrukturdefizite aufweisen, ergänzend üblich werden, die Bürger für entsprechende örtliche Initiativen zu mobilisieren. Da die Finanzkraft der Bewohner dieser Stadtviertel für kapitalintensive ordnungspolitische Maßnahmen nicht ausreicht, müssen unbürokratische Lösungen gefunden werden. So sollten die Bürger und die örtlichen Organisationen mit Eigenmitteln und eigener Arbeitskraft bei technischer Unterstützung durch die Kommune Abwasserkanäle, Latrinen oder Wasserleitungen selbst bauen. Die Motivation dafür ist hoch, da die private Wasserversorgung häufig überteuert ist und der Gebäudewert durch Infrastrukturinvestitionen steigt. Neben einer Strategie zur Einsparung von Rohstoffen besteht ferner die Notwendigkeit der Ausarbeitung eines Konzeptes zur Umweltverbesserung durch menschliche Arbeitskraft.

Die Städte sollten zur Umweltverbesserung auf eine zweckdienliche Mischung aus offiziellen (in der Regel kapitalintensiven) Maßnahmen und kostengünstiger kommunaler Selbsthilfe setzen. Während der Bau von Hauptverbindungsleitungen bzw. Hauptsammlern an Firmen von außerhalb vergeben wird, sind für die Zuleitungen ortsansässige Anbieter zuständig.

2.2 Die dynamisch wachsende Stadt: Höhere Maßstäbe

In den schnell wachsenden Städten mit mittlerem Einkommensniveau ist die Aufgabenpalette breiter gefächert. Maßnahmen gegen die Umweltverschmutzung durch zunehmende Verkehrsbelastung, die Verschönerung nicht genehmigter Siedlungen und ihre Integration in das offizielle Stadtgefüge, ein besseres Preisgefüge für städtische Leistungen und strengere Vorschriften für umweltbelastende Produktionsstätten sind wichtige Elemente einer erweiterten Strategie, mit deren Hilfe die Qualitätsmaßstäbe in Sachen Umweltschutz zunehmend heraufgesetzt werden.

Ebenfalls von Bedeutung ist ein geschärftes Bewußtsein für Umweltfragen, da fehlendes Wissen immer noch Ergebnisse zur Folge hat, die hinter den wirtschaftlichen und technischen Möglichkeiten der dynamisch wachsenden Städte zurückbleiben.

Die Städte sollten spontane Siedlungen verschönern und in das offizielle Stadtgefüge integrieren, das städtische Bewußtsein insbesondere der unteren Einkommensgruppen durch fantasievolle Programme unter Ausnutzung der Tatkraft und der Begeisterungsfähigkeit dieser Bevölkerungsteile fördern sowie jenen Anteil des kommunalen BIP erhöhen, der für kommunale Infrastruktur und zur Verbesserung der Umweltqualität eingesetzt wird.

2.3 Die ausgewachsene Stadt: Recycling und erneuerbare Energien

In den ausgewachsenen Städten ist das Problem der Wasserqualität oder geeigneter Kanalisationssysteme längst gelöst. Ihr vorrangiges Ziel muß es daher sein, ihren inakzeptabel hohen Verbrauch von Energie und endlichen Ressourcen zu drosseln oder entsprechende Ersatzlösungen zu finden. Sie müssen ein neues Zeitalter des drastisch verringerten Kraft-, Brennstoff- und Stromverbrauchs einläuten. Wie sich dieses Ziel erreichen läßt, ist bekannt: Der Preis für diese Energieformen sollte so stark steigen, daß ein Anreiz zum Sparen und zu technischen Neuentwicklungen entsteht.

Diese politische Aufgabe gilt für alle Staaten der Erde. Die nächste und letzte Stufe sollte die auf Langfristigkeit und Nachhaltigkeit ausgerichtete Lösung sein, d. h. der Übergang in eine Welt der Wertstoffrückführung und erneuerbaren Energien. Für diesen Schritt sind Forschung, Investitionen und neue Verbrauchsstrukturen erforderlich.

Die Städte sollten sowohl die nationalen Regierungen als auch die internationalen Organisationen zum Handeln auffordern. Des Weiteren sollten sie Modellprojekte erarbeiten, mit deren Hilfe sie sich in aller Welt als Musterstädte etablieren können, und den Übergang zu einer von Recycling und erneuerbaren Energien bestimmten Wirtschaftsform zu einem Hauptbestandteil einer nationalen und lokalen Umweltstrategie werden lassen.

3. Die wettbewerbsfähige Stadt: Förderung einer gesunden kommunalen Wirtschaftsstruktur

Städte sind Wachstumslokomotiven. In Städten sind die Menschen produktiver. Der Anteil der Städte an der Produktion ist unvergleichlich höher als ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung. Verstädterung ist somit Voraussetzung für eine erfolgreiche Entwicklung. Die Förderung der städtischen Wirtschaft ist eine Aufgabe, deren zwei Teile stets sorgfältig gegeneinander abgewägt werden müssen:

- Stärkung des Sektors der nicht handelbaren Güter, in dem die Mehrheit der Einwohner ihren Lebensunterhalt verdient, und in dem der größte Teil der Haushaltseinkommen ausgegeben wird;
- Stärkung der Wettbewerbsposition der örtlichen Anbieter auf den Weltmärkten.

Die Städte sind nicht in der Lage, durch den Betrieb von Fabriken oder Dienstleistungsunternehmen direkt Arbeitsplätze zu schaffen. Sie sollen es auch gar nicht. Sie können und sollten jedoch im Einklang mit den Vorgaben der nationalen Politik die Funktionsweise der Märkte vor allem bei der Schaffung von Arbeitsplätzen verbessern. Sie sollten sich als ersten Anbieter von Gütern und Dienstleistungen für die örtliche Wirtschaft verstehen. Sie sollten ein günstiges Umfeld schaffen, in dem Unternehmer mit neuen Ideen sich nicht auf einen langen und beschwerlichen Marsch durch das Paragraphendickicht oder auf die Suche nach geeigneter Infrastruktur begeben müssen, bevor sie endlich mit der Produktion beginnen können.

In ihrer Rolle als Langzeitpartner der Privatwirtschaft müssen die Städte einen Ordnungsrahmen insbesondere in Form von Bebauungsvorschriften bieten, der Risiken, negative äußere Folgen und Ungewißheit verringert. Als Voraussetzung für private Investitionen müssen sie Infrastruktur- und sonstige städtische Leistungen – vor allem Unternehmenskonzessionen und Baugenehmigungen – erbringen, denen eine leistungsfähige Verwaltung und keine ausufernde Bürokratie zugrunde liegt.

Als komplexe Organisationen müssen die Städte in der Lage sein, gleichermaßen mit Unternehmen von Weltruf und Straßenhändlern, mit kleinen Werkstattbetrieben und großen Kaufhäusern in der Innenstadt umzugehen. Ob „alte“ oder „neue“ Wirtschaft, ob offizielle oder Schattenwirtschaft, ob multinationales Unternehmen oder Hinterhofbetrieb – jede Stadt von New York bis Nairobi muß wissen, wie sie damit umzugehen hat.

Obwohl die Wirtschaftsleistung der meisten Städte von kleinen und mittelständischen Unternehmen erbracht wird, tun sich die Kommunen in der Regel schwer, diesen eine Hilfe zu sein. Dabei handelt es sich um ein Dauerproblem struktureller Natur. Es wird sich noch verschärfen, wenn die Städte nicht auf die wachsende Zahl wissensorientierter Klein- und Kleinstunternehmer reagieren, die ihre Kundendienst-, Informations-, Beratungs- oder EDV-Leistungen zunehmend von zu Hause aus erbringen.

Eine vorrangige Aufgabe besteht darin, den Erwerb städtischer Flächen für Unternehmen und Kapitalgeber jeder Art zu erleichtern und damit eines der größten Hindernisse für private Investitionen zu beseitigen. Zu diesem Zweck ist es erforderlich, gemeinsam mit der Privatwirtschaft kostengünstig Nutzungsflächen zur Miete oder Eigentüternutzung bereitzustellen; zu gewährleisten, daß der durch Modernisierung der städtischen Infrastruktur erzeugte Entwicklungsvorteil der Kommune zunutze kommt; sowie die Flächennutzungspolitik und Infrastrukturentscheidungen zu dezentralisieren und zu demokratisieren.

Städte haben bereits eine Vielzahl von Aufgaben zu erfüllen, und die Palette ihrer Pflichten nimmt weiter zu. Sie müssen einfache und unbürokratische, aber effektive Möglichkeiten zur Besteuerung von Kleinunternehmen finden. Sie müssen für Ballungsgebiete technisch komplexe Preissysteme anwenden und dabei moderne Methoden einsetzen. Dabei haben sie der vielfältigen Struktur der städtischen Wirtschaft, des städtischen Arbeitsmarktes und der Stadtbevölkerung Rechnung zu tragen. Das Wohlergehen der Bürger hängt nicht nur von der Hochtechnologie ab. Daher müssen auch andere Bereiche gefördert werden.

Angesichts wachsenden Wohlstands in der Welt und niedriger Beförderungskosten wird der Fremdenverkehr in vielen Städten noch zunehmen. Daher werden die Öffnung des Kulturerbes für den Tourismus, Einblicke in das Lebensgefühl einer Stadt oder neue Ausdrucksformen der modernen Kunst oder Architektur eine immer umfangreichere, aber lohnende Aufgabe darstellen. Die Städte sollten sich jedoch auch darüber im klaren sein, daß dies keine einfache Herausforderung ist; so müssen die Bedürfnisse der Touristen mit jenen der Erwerbstätigen oder Einwohner in Einklang gebracht, der Verkehrszunahme ohne Absenkung der Umweltqualität Rechnung getragen sowie die Forderung nach Neubaumaßnahmen und die Notwendigkeit des Erhalts von Zeugnissen der Vergangenheit und des Stadtbilds gegeneinander abgewägt werden.

Die Städte sollten die Stärken und Schwächen ihrer jeweiligen Wirtschaftsstruktur kennen und sich ihrer Möglichkeiten zur Förderung der kommunalwirtschaftlichen Entwicklung bewußt sein. Sie sollten dafür Sorge tragen, daß alle Teile der städtischen Wirtschaft in den Genuß hochwertiger Produktionsfaktoren und Vorleistungen kommen. Hierzu rechnen unter anderem ein konkurrenzfähiges Umfeld, eine effektive Stadtplanung, qualifizierte Arbeitskräfte und berechenbare Vorschriften, die unnötige Kosten vermeiden.

3.1 Die übermäßig wachsende Stadt: Anpassung und Wirtschaftlichkeit

Die von spontanem, übermäßigem Wachstum geprägte Stadt muß mit den größten Extremen zurechtkommen. In spontan entstandenen Siedlungsgebieten, in denen viele – vor allem Frauen – in Heimarbeit tätig sind, ist der Aufbau einer kostengünstigen, aber zweckdienlichen Infrastruktur die wichtigste Aufgabe, die in Zusammenarbeit mit den Führungspersonen der jeweiligen Gemeinde bewältigt werden muß. Dabei kommt unter anderem der Sicherung des Besitzstandes besondere Bedeutung zu, da sie eine Verminderung des Investitionsrisikos mit sich bringt. In allen Städten sollte die Möglichkeit bestehen, Kleinkredite zu erhalten oder sich grundlegende Kenntnisse in der Kreditbearbeitung anzueignen. Wie bekannte Beispiele (Grameen Bank in Bangladesch oder FINCA International in Lateinamerika) belegen, lassen sich die hohen Kosten der Darlehensbearbeitung senken, wenn Kreditmitteilungen und Kreditüberwachung außerbetrieblich erfolgen. Darüber hinaus dürften sich mit kleineren Finanzhilfen für neugegründete Unternehmen in Verbindung mit einer Modernisierung der Verkehrsmittel eine Produktivitätssteigerung und eine höhere Kapitalbildung erreichen lassen.

Am anderen Rand des Spektrums befinden sich die wenigen Unternehmen, die international tätig sind, sehr oft in einer schwachen Wettbewerbsposition, und zwar überwiegend wegen eines leistungsschwachen Verkehrsnetzes, eines Unterangebots an qualifizierten Arbeitskräften und der begrenzten Qualität der örtlichen Zulieferfirmen. Die Stadtpolitik muß diese Schwächen, die zum Teil auf die geringe Leistungsfähigkeit der öffentlichen Hand zurückzuführen sind, überwinden helfen.

Die Städte sollten günstige Rahmenbedingungen für Firmen und Arbeitsmärkte unterschiedlicher Art schaffen. Dabei sollte das Hauptaugenmerk auf Förderungsmöglichkeiten für Kleinunternehmen und eine moderate, aber wirksame Besteuerung dieser Unternehmen gerichtet werden.

3.2 Die dynamisch wachsende Stadt: Ausgewogenheit und Stabilität

Dynamisch wachsende Städte sind durch ein hohes, aber schwankendes Wachstumspotential, inneren Entwicklungsdruck und eine unausgewogene Kapital- und Erwerbstätigenstruktur gekennzeichnet. Die öffentliche Infrastruktur hat mit dem Stellenwachstum in der Privatwirtschaft nicht Schritt halten können und weist enorme Defizite auf. Leistungsschwache Raumplanung, fehlende gesetzliche Regelungen, mangelhafte Kontrolle der Einhaltung von Immissionsauflagen, unzureichende Maßnahmen zur Beschleunigung des nahezu ständig stehenden Verkehrs, mangelhafte Sicherheitsbestimmungen und Defizite in der Bankengesetzgebung müssen schnell ausgeräumt werden, da eine besser abgestimmte Entwicklung wirtschaftlich tragbar ist sowie Produktivität und Wohlstand der Bevölkerung erhöhen wird.

Hindernisse oder Engpässe für das verarbeitende Gewerbe, das sein Wachstum noch fortsetzt, sollten mit Hilfe gezielter Maßnahmen beseitigt werden. Am wichtigsten dabei sind die Senkung der Zulassungskosten und die Beschleunigung der Zulassungsverfahren, die Vereinfachung des Steuerrechts, die Erbringung hochwertiger Vorleistungen und die Bereitstellung von Informationen.

Die Städte sollten Wachstumshindernisse für die Wirtschaft, insbesondere für Kleinunternehmen, beseitigen. Darüber hinaus sollten sie einfache, aber effektive Methoden zur betrieblichen Modernisierung ausarbeiten, die erforderlichen Sicherheits- und Umweltvorschriften durchsetzen und eine verbesserte Ausbildung vor allem von hochqualifizierten Fachkräften zugunsten hochmoderner Produktionsmethoden fördern.

3.3 Die ausgewachsene Stadt: Flexibilität und Arbeitsplätze

Das vordringliche Ziel ausgewachsener Städte ist mit weitem Abstand die Schaffung von Arbeitsplätzen und damit einhergehend die Steigerung der Erwerbstätigenzahl, um die finanziellen Bedürfnisse der wachsenden Zahl wirtschaftlich abhängiger Personen befriedigen zu können. Die Lösungsansätze sind mit den Maßnahmen für die zwei anderen hier behandelten Stadttypen in gewissem Umfang vergleichbar: Bei allen drei Typen stellen der niedrige Bildungsstand der Jugend oder nicht mehr benötigte Qualifikationen eine wichtige Ursache der Arbeitslosigkeit dar. Schul- und Ausbildung allein reichen aber noch nicht aus.

Je höher die kommunale Wirtschaft entwickelt ist, desto wichtiger sind ein positives Bild von und eine hohe Lebensqualität in einer Stadt. Es werden nicht nur mehr Leistungen nachgefragt, die eher nicht der Befriedigung von Grundbedürfnissen dienen, sondern es wird auch vermehrt die Forderung nach einer besonderen städtischen Qualität laut. Städte, die auf ihrem Gebiet Hochtechnologie- oder moderne Dienstleistungsunternehmen ansiedeln wollen, müssen deren Beschäftigten ein attraktives Umfeld bieten können. In Anbetracht des Bedeutungsverlustes von „harten“ Standortfaktoren müssen die Städte ihr Augenmerk verstärkt auf die „weichen“ Faktoren legen. Was gut ist für die Hochqualifizierten, ist auch gut für die wirtschaftliche Entwicklung der gesamten Stadt.

Die Städte sollten in Zusammenarbeit mit den nationalen Regierungen dafür sorgen, daß die Märkte für Arbeitskräfte, Güter und Dienstleistungen schneller auf Bedarfsänderungen und technischen Wandel reagieren können. Dabei ist besonders in Städten mit schnell sinkender Bevölkerungszahl die Integration ausländischer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in den kommunalen Arbeitsmarkt von Bedeutung. Weitere wichtige Elemente einer Strategie zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit sind Steuersenkungen und beschäftigungswirksame Deregulierungsmaßnahmen. Die Lebensqualität ist in vielen ausgewachsenen Städten schon heute als hoch einzustufen; soll die wirtschaftliche Entwicklung von der schrumpfenden Einwohnerzahl abgekoppelt werden, sind Maßnahmen zur Verbesserung der städtischen Umgebung und zur Steigerung der Stadtqualität selbst unverzichtbar.

4. Die Steuerung gesellschaftlicher Veränderungen: Das Problem der Benachteiligung von Minderheiten

Seit Beginn der systematischen Untersuchung der sozialen Verhältnisse in Industriestädten steht die Armut im Vordergrund der Betrachtungen; sie war und ist der größte Schandfleck der städtischen Entwicklung. Auch in ausgewachsenen, wohlhabenden Städten wird die Verringerung von Armut und Ungleichheit bis weit in das Jahrhundert hinein ein Hauptanliegen der Politik bilden. Dieses Ziel läßt sich nur langfristig und im Rahmen miteinander verknüpfter Konzepte erreichen, die dafür Sorge tragen, daß arbeitslose, unqualifizierte oder isoliert lebende Stadtbewohner wirksamer am städtischen Arbeitsmarkt teilhaben können.

Nach zahllosen Programmen scheint es heute klar zu sein, daß in diesem Sinne lediglich Befähigungskonzepte und Kapazitätsaufbau eine nachhaltige Wirkung entfalten. Nicht nur in entwickelten, sondern auch in unterentwickelten Städten läßt sich mit einer gut durchdachten Strategie die einseitige Ausrichtung auf immer neue Baumaßnahmen oder reine Finanzhilfen, die für viel zu viele Stadterneuerungs- und Sozialprogramme kennzeichnend waren, zugunsten integrierter sozial- und beschäftigungspolitischer Konzepte vermeiden, in deren Rahmen die Betroffenen nicht wie Anspruchsträger, sondern wie menschliche Wesen mit ausbaufähigen Begabungen und Fähigkeiten behandelt werden, damit sie ihr Leben selbst in die Hand nehmen oder in eine sozioökonomische Struktur eingebunden werden können, die für den Erfolg eine breitere Schulbildung, mehr praktische Fertigkeiten, mehr theoretisches Wissen und mehr gesellschaftliche Qualitäten verlangt. Die Armut wird sich nur dann reduzieren lassen, wenn der Arbeits- und Wohnungsmarkt für gering qualifizierte besser funktioniert und die Betroffenen in die Lage versetzt werden, die Märkte erfolgreicher zu nutzen.

4.1 Die übermäßig wachsende Stadt: Befähigung und Stärkung

Die Beseitigung der Armut in der Schattenwirtschaft ist gleichbedeutend mit Selbsthilfe. Deshalb müssen erweiterte Möglichkeiten zur Selbsthilfe in den Mittelpunkt allen Handelns gestellt werden. Hierzu gehören: eine bessere Schulbildung vor allem für Kinder ärmerer Familien; wachstumspolitische Maßnahmen zur wirksameren Einbeziehung von Erwerbstätigen, die nicht ihrer Qualifikation entsprechend beschäftigt sind, sowohl in den offiziellen als auch den inoffiziellen Arbeitsmarkt zur Steigerung des Arbeitskräftebedarfs; eine vereinheitlichte Stadtplanung; und die Bereitstellung von Infrastruktureinrichtungen. Dabei besteht die vorrangigste gesellschaftliche Herausforderung in einer angemessenen Schulbildung für die nach wie vor wachsende Zahl der Kinder. An zweiter Stelle folgt die ärztliche Versorgung insbesondere ärmerer Bevölkerungsteile, die der Schattenwirtschaft zuzurechnen sind.

In Städten mit übermäßigem Wachstum erweist sich eine an den beruflichen Kenntnissen orientierte Politik neben politischen Maßnahmen zur Verbesserung der Wohnungssituation und zur Modernisierung der Infrastruktur als sehr produktiv. Armut läßt sich nur überwinden, wenn der Wettlauf zwischen Produktivitätszuwachs, Wachstum des Arbeitsplatzangebots und Bevölkerungswachstum einen positiven Ausgang nimmt. Die beste Lösung besteht daher in einem möglichst schnellen Produktivitätszuwachs bei gleichzeitigem Rückgang des Bevölkerungswachstums. Dabei kommt der Schulbildung eine Schlüsselrolle zu, weil sie die Chance auf einen Arbeitsplatz vergrößert und mit höherem Bildungsniveau die Kinderzahl zurückgeht.

Die Städte sollten die Gründung kleiner Unternehmen und vorrangig die Qualität des Produktionsfaktors Arbeit durch Aus- und Weiterbildung fördern. In unterentwickelten Stadtvierteln sind soziales Vermögen und starke Vertreter einer bürgerlichen Gesellschaft weit mehr vonnöten als in Gegenden mit starken offiziellen Institutionen oder Verwaltungsbehörden. Die Städte sollten Bürgervereinigungen unterstützen, die für einzelne Familien oder Gruppen kommunale Leistungen erbringen. Wo offizielle Ansprüche kaum bestehen und die öffentliche Hand kaum Leistungen erbringt, stellt die Förderung von Nachbarschaftsinitiativen durch ein dichtes kommunales Netz aus offiziellen und inoffiziellen Leistungen eine wesentliche Aufgabe dar.

4.2 Die dynamisch wachsende Stadt: Schulbildung und Beseitigung der Schattenwirtschaft

Hohe Wachstumsraten haben in der Regel zwar mehr Ungleichheit zur Folge, doch dürften sie auch Mittel für die Bildung freisetzen; ein Widerspruch zwischen Wachstumspolitik und Investitionen in menschliche Fähigkeiten besteht jedenfalls nicht. Darüber hinaus werden höhere Aufwendungen zur Modernisierung und Integration gesetzwidriger Siedlungen in die offizielle Wirtschaft sowie der Vollzug dieser Integration (wie in dem bekannten Beispiel Villa El Salvador in Lima/Peru) voraussichtlich einen Abbau von Ungleichheiten und eine bessere wirtschaftliche Entwicklung nach sich ziehen. Wie vor allem an den Städten Asiens erkennbar ist, läßt sich mit einer durchdachten Politik jede Tendenz zu mehr Ungleichheit überwinden.

In diesen Städten bilden die Familie und die familiären Beziehungen weiterhin die vorherrschende Schutz- und Fürsorgeinstitution, woraus sich die besondere Stärke der betreffenden Gegenden erklärt. Allerdings wird aufgrund des drastischen Geburtenrückgangs in vielen asiatischen Städten (etwa Bangkok) die traditionelle Bedeutung der Familie abnehmen.

Die Städte sollten den Ausbau der Infrastruktur und die Beseitigung von Engpässen weiterführen, den Bildungsbereich insbesondere durch Einrichtung von Fernstudiengängen stärken sowie ihr Augenmerk auf die Förderung der Familie richten, deren Erhalt durch das hohe Wirtschaftswachstum bedroht ist.

4.3 Die ausgewachsene Stadt: Wahlrecht für Minderheiten; Rückbesinnung auf die Familie

Die ausgewachsenen Städte haben zwar ausgeklügelte Sozialsysteme aufgebaut, doch die Beseitigung der Armut ist ihnen nicht gelungen. Die Sozialpolitik muß mit der Arbeitsmarktpolitik und mit dem Aufbau oder der Förderung wirtschaftlicher Aktivitäten in zurückgebliebenen Gegenden Hand in Hand gehen. Sozialhilfe sollte nur gezahlt werden, um einen größeren Anreiz für Ausbildungs- oder Umschulungsmaßnahmen zu geben.

Die Familie ist in ausgewachsenen Städten zu oft benachteiligt worden. Künftig sollten die städtischen Rahmenbedingungen stärker an den Bedürfnissen der Familie ausgerichtet werden. Im einundzwanzigsten Jahrhundert bedarf es einer neuen Gewichtung zwischen Arbeit und Familie mit dem Ziel, die Lebensbedingungen für die Stadtfamilie zu verbessern.

Zugleich besteht das Problem, das die Zahl der alten Menschen – vor allem der alleinstehenden – zunimmt. Für diesen Bevölkerungskreis werden neue Formen der Unterstützung notwendig sein, da die herkömmlichen Sozialversicherungssysteme das Problem des wachsenden Pflegebedarfs nicht lösen können. Um die Sozialkassen zu entlasten, sollten Arbeitslose und Alte daher zur Aufnahme einer Teilzeitbeschäftigung ermuntert werden.

Die Städte sollten Pläne zur Wiedereingliederung wirtschaftlich abhängiger Personen in die Arbeitswelt ausarbeiten, nach Möglichkeiten zur Teilzeitbeschäftigung älterer Mitbürger vor allem im Pflegebereich suchen, gemeinsam mit der Privatwirtschaft Programme für lebenslanges Lernen fördern und Bürgerinitiativen fördern, die in eigener Verantwortung Defizite bei personengebundenen Leistungen der öffentlichen Hand ausgleichen.

5. Die lebenswerte Stadt

Die lebenswerte Stadt hat viele Facetten, die sich im Grunde alle um die Qualität des städtischen Lebens drehen: Wohnraum und die zugehörige elementare Infrastruktur, innerstädtischer Verkehr und Gesamtstruktur der Flächennutzung⁴. Aus dem „Trend“-Szenario läßt sich sowohl für die Gegenwart als auch für die Zukunft dieses Jahrhunderts schließen, daß diese Lebensqualität unzulänglich ist und diese Unzulänglichkeit noch zunehmen könnte. Darüber hinaus ist das Problem nicht auf arme Städte beschränkt, sondern betrifft alle Städte unabhängig von Entwicklungsstand und Einkommensniveau gleichermaßen, da sie den ihnen erwachsenden Herausforderungen nicht rechtzeitig begegnen.

5.1 Infrastruktur und Wohnungswesen

Die übermäßig wachsende Stadt: Nutzung der Möglichkeiten der Bewohner

Infrastruktureinrichtungen sind für Wirtschaftswachstum und eine hohe Lebensqualität ebenso unverzichtbar wie für den Abbau von Ungleichheiten. Eine gute städtische Infrastruktur bildet das Rückgrat der Stadt; sie trägt zu Stabilität und Leistungsfähigkeit bei. Die Entwicklungsländer geben rund vier Prozent ihres BIP für Infrastruktur aus, wovon ein wachsender Anteil auf die Städte entfällt. Diese Städte, in denen die offizielle Wirtschaft unweigerlich stark unterrepräsentiert ist, müssen vor allem kostensparende Lösungen suchen. Dazu müssen sie die kostengünstige, arbeitsintensive Errichtung von Infrastruktur und Wohnhäusern durch Verträge mit privaten Erschließungsunternehmen vorantreiben. Grundlage für hohe Investitionen in den Wohnungsbau, die auch im Falle stagnierender oder sinkender Einkommen möglich sind, ist die Bereitstellung von Grundstücken und Pachtrechten.

Für die Ausarbeitung von Lösungen ist stets eine Einzelfallprüfung mit einer Bewertung der individuellen Bedürfnisse und Defizite erforderlich. Durch eine Vielzahl solcher Projekte wird es möglich sein, beispielgebende Lösungen zu entwickeln, die mit Hilfe international tätiger Vertretungen auf dem Weltmarkt zum Verkauf angeboten werden können. Die als Abnehmer auftretenden ärmeren Städte benötigen interessierte Institutionen, die zwei wichtige Umstände kennen und akzeptieren: zum einen ihre begrenzte Fähigkeit zur Bildung von Rücklagen und zur Tätigung von Investitionen, zum anderen aber auch ihre Fähigkeit und ihre Begeisterung zur bzw. für die Beteiligung am Investitionsprozeß mit Hilfe ihrer arbeitenden Bevölkerung, wodurch sie deren Forderung nach einer allmählichen Ausweitung des städtischen Leistungsangebots mittels eines langsamen, aber stetigen Verbesserungsprozesses erfüllen können.

Die Städte sollten ihre knappen Ressourcen so einsetzen, daß möglichst viele Einwohner davon profitieren und sowohl Bürgervereinigungen wie auch Einzelne motiviert sind, einen Beitrag zur Infrastruktur zu leisten. Ebenfalls denkbar ist die Unterstützung dieser Personenkreise dahingehend, daß diese ihre eigenen Mittel, vornehmlich ihre Arbeitskraft, für den Wohnungsbau und die notwendige zugehörige Infrastruktur einsetzen.

⁴ Anm. d. Übers.: Bedeutung von „portmanteau title, urban form“ nicht erkennbar, daher nicht übersetzt.

Die dynamisch wachsende Stadt: Mehr sachbezogene Investitionen, Kappung nicht offizieller Beziehungen

In den dynamischen Städten mit mittlerem Einkommensniveau ermöglicht der schnell wachsende Bedarf an Infrastruktureinrichtungen und städtischen Leistungen die Entstehung effektiver Märkte für Wasser, Abwasser und Verkehr. Da der Markt für öffentliche Leistungen jedoch nicht von allein starten kann, bedarf es der aktiven Mitwirkung der Städte. Sie sollten deshalb Märkte für Infrastruktur jeder Art – von der Straßenbenutzung bis hin zur Wasserversorgung – ins Leben rufen sowie Kontroll- und Leistungsnormen festlegen. Gewinne sollten nicht aus einer Monopolstellung heraus entstehen oder durch Preisverzerrungen oder Korruption zustande kommen, sondern auf Effektivität und Qualität beruhen.

Hohe Ersparnisse und wachsende Einkommen sorgen für eine steigende Nachfrage nach eigengenutzten Häusern. Im Vergleich zu Wohnungsbauprogrammen herkömmlicher Art können die Städte künftig wesentlich stärker auf angebotsorientierte Strategien setzen, in deren Rahmen sie mit niedrigen Grundstückspreisen und Erschließungskosten den privaten Wohnungsbau ankurbeln können. Gezielte nationale und kommunale Wohnungsbauprogramme sollten nur dann aufrechterhalten werden, wenn sie keinen Ersatz für private Baumaßnahmen darstellen, sondern vielmehr einen höheren Anreiz zum Sparen und für kostengünstige Erschließung bieten. Des Weiteren sollten Modernisierungsprogramme keinen Aufwertungsprozeß auslösen, sondern statt dessen eine Anpassung an die Bedürfnisse der Bewohner und ihre Zahlungsfähigkeit darstellen.

Die Städte müssen sich vielmehr auf andere Art und Weise engagieren. Extremes Wachstum und hohe Grundstückspreise haben zunehmend mehr Projekte in sanierten Innenstadtbereichen zur Folge, die eine Gefahr für historisch wertvolle Gebäude darstellen. Bei hohem Wachstum sind deshalb wirksame politische Maßnahmen zum Schutz alter Stadtviertel und wertvoller alter Gebäude unabdingbar.

Die Städte sollten Planungsrahmen für hohe private Investitionen und Ersparnisse sowie verlässliche Kriterien für die Vergabe von Krediten festlegen, um die Vergabe von Wohnungsbaudarlehen zu erleichtern. Darüber hinaus sollten Infrastrukturengpässe als Relikt des unausgewogenen Wachstums der Vergangenheit beseitigt werden.

Die ausgewachsene Stadt: Gewährleistung von Wirtschaftlichkeit und Flexibilität

In ausgewachsenen Städten, wo der Leistungsumfang bereits ausreichend ist, müssen drei unterschiedliche Problemkreise gelöst werden, nämlich die der Qualität, der Wirtschaftlichkeit und der Flexibilität. Dabei bedeutet Qualität die Qualität von Produktionsprozessen und Produktionsergebnis. Die Städte müssen gemeinsam mit den Versorgungsunternehmen fortschrittliche Verfahren (Kläranlagen mit biologischer Reinigungsstufe, Einzelabrechnungen für Strom, Wasser und Heizenergie sowie einfachere Preisberechnung) fördern. Darüber hinaus bedarf es der Erprobung und Einführung organisatorischer Lösungen zur Erhöhung der Recyclingquoten sowie zum Aufbau von Märkten für Recyclingmaterial. Abfallentsorgung und Abfallbehandlung müssen eine Wachstumsbranche werden.

Der soziale Wohnungsbau herkömmlicher Ausprägung ist in Städten mit stagnierender oder sogar rückläufiger Einwohnerzahl und einem Einkommensniveau, das bei immer mehr Einwohnern für den Erwerb eines Eigenheims ausreichend ist, eindeutig überholt. Bei angemessener Ausweisung von Bauland werden genügend Haushalte in der Lage sein, ein eigengenutztes Haus zu finanzieren. Die Zahl der Miethaushalte wird sich daher recht schnell verringern. Dennoch wird die Unterstützung von Familien mit niedrigem Einkommen, die bei der Vergabe einer angemessenen Wohnung, die keine Stigmatisierung der Bewohner mit sich bringt und außerdem bezahlbar ist, möglicherweise benachteiligt werden, eine vorrangige Aufgabe bleiben.

Die Städte sollten flexiblere und stärker am Bedarf orientierte Infrastruktursysteme und Bebauungspläne ausarbeiten, die eine effektive privatwirtschaftliche Ausführung und mehr Wettbewerb ermöglichen. Die nachfolgenden Preissenkungen werden den Erwerb von Neubauwohnungen erleichtern, was eine gleichmäßigere Verteilung von Immobilien als in der Vergangenheit zur Folge hat. Um eine größere Vermischung der einzelnen Bevölkerungsgruppen zu erreichen, sind besondere politische Beschlüsse und bestimmte laufende Maßnahmen erforderlich.

5.2 Förderung nachhaltiger Verkehrsstrukturen

Die Städte befinden sich vor allem im Verkehrssektor in einer Nachhaltigkeitskrise, auf die in allen Staaten der Welt bereits reagiert wird. Dabei wird vielfach versucht, mit Steuervor- bzw. Steuernachteilen sowie verkehrstechnischen Maßnahmen die weitere Ausbreitung des Straßenverkehrs zu verlangsamen oder sogar ins Gegenteil zu verkehren. Allerdings läuft den Städten allmählich die Zeit davon. Lokale Umweltverschmutzung und globale Erwärmung müssen mit Hilfe des verstärkten Einsatzes erneuerbarer Energien insbesondere in Verkehrsmitteln abgebaut werden. Auf mittlere Sicht bietet sich dafür eine Lösung an, die im folgenden beschrieben wird. Darüber hinaus besteht aber auch dringender Bedarf an vorläufigen Maßnahmen.

Mittelfristig und so gut wie sicher bis zum Jahr 2025 dürfte der Verkehr infolge technischer Fortschritte ein neues Gesicht erhalten. Wie bereits in Kapitel IV beschrieben, setzt es sich aus mehreren verschiedenen Elementen zusammen: Brennstoffzellentechnik, elektronische Verkehrslenkung und elektronische Erhebung von Straßenbenutzungsgebühren, Priorität für öffentliche Verkehrsmittel und Sammeltaxen sowie vollautomatische Fahrzeuge. Durch Verbindung dieser Elemente wird das Kraftfahrzeug aktueller Prägung spätestens im Jahr 2025 einen umweltverträglichen Nachfolger bekommen, nämlich das Öko- oder Superauto. Die dadurch herbeigeführte verkehrstechnische Revolution steht der Einführung des Kraftfahrzeugs vor einhundert Jahren in nichts nach und wird tiefgreifende Folgen für Leben und Arbeit in der Stadt mit sich bringen.

In der Zwischenzeit müssen:

- Forschung und Entwicklung in bezug auf das Ökoauto erleichtert und der Automobilindustrie klare Vorgaben für Investitionen in das kleine Stadtfahrzeug gegeben werden;
- Systeme zur optimalen Ausnutzung des knappen Straßenraums entwickelt werden. Hierzu bedarf es entsprechender gesetzlicher Regelungen (Busspuren, Vorrangschaltungen für Busse, Sonderspuren für Sammeltaxen, Be- und Entladeverbote in Hauptverkehrszeiten usw.) sowie finanzpolitischer Maßnahmen (etwa Straßenbenutzungs- und Parkgebühren) zur Bevorzugung derjenigen Beförderungsmittel, die das Straßennetz am effektivsten nutzen, nämlich Busse, Zubringerfahrzeuge und Sammeltaxen. Dabei sollten technische Fortschritte – vor allem in der Fahrzeugautomatisierung – Anwendung finden, sobald sie einsatzreif sind;
- ein sicheres Planungssystem auf städtischer und regionaler Ebene aufgebaut werden, mit dessen Hilfe die Entwicklung größerer, stärker verdichteter, erreichbarer Städte mit gemischter Nutzung vorangetrieben wird.

Keiner dieser Punkte steht dem Erreichen des langfristigen Ziels entgegen. Statt dessen werden sie in ihrer Gesamtheit die unverzichtbare Grundlage für Einführung und Verbreitung des Ökoautos bilden.

Die übermäßig wachsende Stadt: Das Superfahrrad?

Daß dem Superauto in den am wenigsten entwickelten Städten auf Sicht von einigen Jahren nur begrenzte Bedeutung zukommen wird, liegt auf der Hand. Da sich die Bewohner dieser Städte in der ersten Phase wachsenden Wohlstands allenfalls ein Fahrrad leisten können, sollte dessen technische Verbesserung vorrangiges Ziel sein.

Abgesehen davon, sind viele Merkmale der vorläufigen Strategie für die unterentwickelten Städte durchaus von großer Bedeutung. Wegen der extrem weiten Ausdehnung und manchmal geringen Verdichtung dieser Städte sowie aufgrund des schlechten Zustands der Verbindungsstraßen in vielen (aber längst nicht allen) dieser Städte muß an erster Stelle die Optimierung des Verkehrsflusses durch die Beseitigung von Engpässen sowie die Bevorzugung rationellerer Fahrzeuge wie Busse, Personenkleintransporter (Kleinbusse oder Großraum-PKW) und Sammeltaxen stehen. Dazu bedarf es teilweise der Einfuhr technischer Anlagen einschließlich so grundlegender Dinge wie Verkehrsampeln, aber auch einer besseren Bewirtschaftung der Straßenkapazität und Durchsetzung bestehender Vorschriften. Manche einkommensschwache Städte (etwa in China) sind in dieser Hinsicht wesentlich weiter fortgeschritten als viele andere. Sie sollten als Vorbild herangezogen werden und ihre Erfahrungen an andere Städte weitergeben.

Die dynamisch wachsende Stadt: Busspuren und Zubringerfahrzeuge

In den schnell wachsenden Städten mit mittlerem Einkommensniveau spielt noch ein anderes Element der vorläufigen Strategie eine gewichtige Rolle, nämlich die qualitative Verbesserung des städtischen Personennahverkehrs insbesondere für die unteren Einkommensgruppen durch Großraumbusse (und Zubringerfahrzeuge) auf speziellen Linien ins Stadtzentrum. Wie das Beispiel Curitiba in Brasilien zeigt, können auf den Hauptverkehrsadern bei einer vernünftigen Verkehrslenkung auch ohne aufwendige technische Änderungen 30.000 Personen pro Tag mit dem Bus befördert werden – ein sehr leistungsfähiges Massentransportsystem, das ohne Subventionen auskommt. Eine Subventionierung des Durchgangsverkehrs sollte vorrangig in den ersten Entwicklungsstufen ohnehin vermieden werden, damit die knappen Staatsmittel in anderen Programmen, etwa für Bildung, eingesetzt werden können.

Wenn die optimale Lösung auch von Stadt zu Stadt variieren wird, so besteht sie im wesentlichen aus drei Elementen: einigermaßen gerechte Straßenbenutzungsgebühren für Privatfahrzeuge, womöglich gekoppelt mit Vorrechten und Ausnahmen für Fahrer, die eine Mitfahrgelegenheit bieten; Reservierung bestimmter Strecken oder Trassen für bestimmte Fahrzeuggruppen, insbesondere Schmalspurbahnen, Busse, Zubringerfahrzeuge einschließlich Taxen, Sammelfahrzeuge und (am besten vom übrigen Verkehr getrennt) Fahrräder; sowie die Erstellung von Flächennutzungsplänen für eine selektive, höher verdichtete Bebauung entlang dieser Verkehrswege. Dazu rechnen insbesondere Knotenpunkte, an denen die Bildung von Unterzentren mit einem konzentriertem Arbeitsplatzangebot genehmigt und sogar gefördert würde. Bei der Raumplanung sollte dem Ökobus der Zukunft Rechnung getragen werden, der von einer Brennstoffzelle angetrieben wird und ohne Fahrer auskommt. In Schwellenländern mit eigener Automobilindustrie sollte die Entwicklung eines derartigen Fahrzeugs Vorrang genießen.

Die ausgewachsene Stadt: Vorbereitung auf das Öko-Auto

In den ausgewachsenen Städten sollten die wesentlichen Strategien sämtlich die reibungslose Einführung des Ökoautos ermöglichen. Zu diesem Zweck müssen vornehmlich Gebührenerhebungs- und Steuersysteme entwickelt und auf bestimmten Strecken installiert werden, wo sie dem Ökoauto insbesondere dann, wenn es mit zwei oder mehr Personen besetzt ist, ebenso wie dem Ökobus Vorrang vor anderen Fahrzeugen einräumen. Dafür kommen viel befahrene städtische Verkehrswege in Frage.

Der Staat sollte gemeinsam mit jenen Firmen, die sich auf zukunftsverträglichen Märkten betätigen wollen, die Entwicklung des Ökoautos ermöglichen. Damit die Automobilindustrie entsprechende Investitionen tätigt, muß der Staat klare Signale setzen und:

- die staatlichen Mittel für Forschung und Entwicklung des Ökoautos nebst verwandter Technologie erhöhen;
- die notwendige Rahmeninfrastruktur schaffen, damit das Ökoauto nach der Markteinführung auch benutzbar ist;
- den Automobilunternehmen Steueranreize für Investitionen in die entsprechende Fahrzeugtechnik und deren Einsatz in der Fahrzeugherstellung bieten;
- den Kauf großer, unwirtschaftlicher Fahrzeuge für den Stadtverkehr steuerlich benachteiligen;
- Steuervergünstigungen aller Art für Privatfahrzeuge (beispielsweise Firmenwagen) auslaufen lassen;
- zu einem späteren Zeitpunkt ein Verschrottungs-Förderprogramm erarbeiten, um einen Anreiz zum Kauf des Ökoautos zu geben.

Mit diesen Maßnahmen soll der Innovationsprozeß vorangetrieben und sowohl der Industrie als auch den Bürgern deutlich gemacht werden, daß das Ökoauto die vorhandenen Fahrzeuge ersetzen soll. Die wichtigsten ungeklärten Fragen dabei sind:

- die möglicherweise hohen Kosten des Ökoautos;

- die Rolle des Ökoautos in Städten mit niedrigem Einkommensniveau, deren Bevölkerung sich teure technische Neuentwicklungen finanziell nicht leisten kann.

Zugleich sollte mit unterschiedlichen Maßnahmen versucht werden, den Energieverbrauch im Verkehrssektor zu senken. Dabei ist es gleichgültig, ob diese Maßnahmen angeordnet werden müssen oder die Energieeinsparung durch Eigeninitiative zustande kommt.

Der Staat sollte:

- das Steuersystem so ändern, daß sich der Anteil der indirekten Steuern (Verbrauchssteuern) zu Lasten der direkten Steuern (z. B. Einkommenssteuer) erhöht. Durch eine Kohlendioxidsteuer auf Verkehrsmittel würde sich der Preis für Benzin und Diesel so erhöhen, daß die Suche nach Ersatzkraftstoffen, zumindest aber nach Einsparmöglichkeiten intensiviert würde;
- der Industrie klare Vorgaben für die Produktion sparsamerer Fahrzeuge erteilen. Dies geschieht durch Vergabe handelbarer Konzessionen für emissionsfreie Kraftfahrzeuge, damit die Hersteller die ihnen auferlegten Ziele für Produktion und Verkauf eines bestimmten Prozentsatzes bestimmter Fahrzeugtypen bis zu einem bestimmten Datum erfüllen (Beispiel Kalifornien);
- durch Vorschriften für Abgasuntersuchungen, Festsetzung von Abgasgrenzwerten, allmähliche Außerverkehrziehung von Altfahrzeugen (Verschrottungsprogramme), Steuererstattungen⁵ bei Fahrzeugwechsel, Formulierung von Verbrauchszielen für Neufahrzeuge sowie Förderung erneuerbarer Energieformen und anderer Kraftstoffe mit niedrigem Kohlendioxidausstoß für einen wirtschaftlicheren Betrieb der vorhandenen Kraftfahrzeuge sorgen.

Die Städte sollten

- den wirtschaftlichsten Formen der Fortbewegung – Gehen, Radfahren und öffentlicher Nahverkehr – Vorrang einräumen, indem Straßen umgestaltet bzw. zurückgebaut werden. Hinzukommen sollte eine Bevorzugung dieser Fortbewegungsarten bei Bedarfssteuerung und Verkehrslenkung. Diese Maßnahmen sollten die folgenden Elemente beinhalten: von Geldkarten abbuchbare Straßenbenutzungsgebühren je nach Verkehrsbelastung und Insassenzahl der Fahrzeuge; niedrigere Geschwindigkeitsbegrenzungen; Parkgebühren; Verkehrsberuhigung und Abschaffung von Autosubventionen jeder Art (ein beachtenswertes Beispiel dafür ist Singapur). Im Idealfall sollten aus Nachhaltigkeitsgründen auch die Subventionen für den öffentlichen Nahverkehr fallengelassen werden, so daß jeder Verkehrsteilnehmer seine Fortbewegungskosten in vollem Umfang selbst tragen muß. Allerdings können aus sozialen Gründen und für bestimmte Leistungen Zuschüsse an Benutzer der öffentlichen Verkehrsmittel erforderlich sein. Die Einnahmen aus Straßenbenutzungs- und Parkgebühren wiederum würden in den Ausbau des öffentlichen Personennahverkehrs fließen;
- mit raumordnungs- und raumentwicklungspolitischen Maßnahmen gewährleisten, daß Erschließungs- und Sanierungsvorhaben in Gegenden mit hoher Verdichtung und gemischter Nutzung erfolgen, um die Fahrzeiten möglichst gering zu halten;
- zusammen mit Arbeitgebern, Schulen, Krankenhäusern sowie anderen öffentlichen und privaten Dienstleistern Pläne zur Verringerung der Anzahl dienstlicher Fahrten ausarbeiten;
- das Parkraumangebot in der Stadt begrenzen.

Die Industrie sollte eindeutig festgelegte, auf technischen Fortschritt ausgerichtete Pflichten übernehmen, so daß sie als gleichberechtigter Partner an dem Wandlungsprozeß teilhaben kann, der eine rationellere Bewirtschaftung und Nutzung des städtischen Straßennetzes zum Ziel hat. Mit der Umstellung von der heutigen auf die neue Technik und dem Ersatz umweltbelastender Fahrzeuge bietet sich der Automobilindustrie die gewaltige Chance, Märkte für umweltverträgliche Produkte zu erschließen. Diese Chance liegt auch in ihrem eigenen Interesse.

⁵ Anm. d. Übers.: Das Wort „feebate“ ist eine Erfindung des Verfassers des AS-Textes; Übersetzung ohne Gewähr.

5.3 Die lebendige und attraktive Stadt

Städte sind zum Leben und zum Wohlfühlen da. Städte sind Stätten der Kultur und daher eine einzigartige Stimulanz für das geistige und kulturelle Leben eines Volkes. Eine Stadt ist Geschichte in gebauter Form; sie repräsentiert das gesammelte Erinnerungsvermögen einer Gesellschaft, einer Nation oder Region. Mit ihren Gebäuden, Straßen, Gassen, Plätzen und Parks spiegelt die Stadt die kulturellen Traditionen und somit den Charakter der Menschen wider, die in ihr leben. Städte, ob groß oder klein, sind mehr als bloße Ansammlungen von Häusern, die durch Verkehrswege miteinander verbunden sind. Sie sind auch mehr als ein bloßes Funktionsgefüge, dessen Verbindungen der Optimierung bedürfen.

Darüber hinaus kann eine Stadt, wenn sie gut organisiert und gut geplant ist, ein Gefühl der Sicherheit sowie ein Gefühl der Geborgenheit und gesellschaftlichen Zugehörigkeit vermitteln. Voraussetzung hierfür ist jedoch, daß sich die städtischen Gebäude und Flächen an den Bedürfnissen des Menschen orientieren und sich einer einfühlbaren Architektur bedienen. Diese Merkmale sind in den besten Beispielen städtischer Architektur, ob in Europa, Asien oder anderswo, miteinander vereint; diese Städte besitzen daher den *genius loci*, sie sind attraktiv, sie sind lebendig, und sie bewirken, daß sich ihre Bürger mit ihnen identifizieren.

Die Stadt ist von permanenter Bewegung, von ununterbrochener Erneuerung geprägt; und wenn ihre Entwicklung gesund verläuft, kann sie ihr wertvolles Erbe nicht nur erhalten, sondern durch Hinzufügen gleichermaßen guter zeitgenössischer Gebäude sogar noch vergrößern. Das ist der Idealfall, doch wird überall auf der Welt im Rausch der Entwicklung den besonderen Eigenschaften einer weltoffenen Stadt allzu oft keine Beachtung geschenkt. Hinzu kommt, daß im Gleichschritt mit der Globalisierung der Märkte eine „Globalisierung“ des architektonischen Ausdrucks stattfindet; nur allzu häufig werden nationale oder regionale kulturelle Merkmale und Formen gleichermaßen ausradiert. Die Herausforderung besteht darin, unter Erkennung dieser Kräfte der Vereinheitlichung lebendige und attraktive Städte zu bauen, mit denen sich die Einwohner identifizieren – eine schwierige, aber unverzichtbare Kunst.

Nicht alle Städte sind in der Lage, dieses ehrgeizige Ziel zu erreichen. In vielen war die Zeit zur Entwicklung eines individuellen Stils des architektonischen Ausdrucks zu kurz, das Tempo der Bebauung zu hoch, oder es fehlten die finanziellen Mittel. Jetzt aber ist die Zeit des Aufbruchs gekommen.

Der Staat sollte:

- im Rahmen seiner städtischen Raumordnungspolitik mit allgemeinen Bedingungen und Hilfsmaßnahmen dafür sorgen, daß
 - die historisch gewachsenen räumlichen Strukturen als Kulturerbe erhalten bleiben;
 - diese Strukturen im Einklang mit dem Grundsatz der Nachhaltigkeit so ergänzt und erweitert werden, daß Stadtfächen entstehen, deren Nutzungsmöglichkeiten, Ausmaß, Formensprache und Kulturmerkmale die Voraussetzungen für eine hohe Lebensqualität für ihre Bürger schaffen;
- dafür politische und strukturelle Voraussetzungen (nationale Architekturpolitik, Beratungsgremien für Architekturfragen, wettbewerbsfähige Verfahren, Schul- und Ausbildungspolitik usw.) schaffen, um zu gewährleisten, daß nationale Baumaßnahmen hohen Ansprüchen genügen, sowie ferner allgemein ein nationales Bewußtsein für architektonische Qualität schaffen.

Die Städte sollten

- bei der Ausarbeitung von Flächennutzungsplänen auf die Schaffung einer städtischen Struktur achten, welche die Integration attraktiver städtischer Flächen zuläßt und die gewachsenen städtischen Strukturen weitgehend erhält, um so den unverwechselbaren Charakter der Stadt zu erhalten;
- bei der Ausarbeitung verbindlicher Bebauungspläne sicherstellen, daß städtische Gebiete verkörpernde Raumstrukturen erhalten und einbezogen werden, und so das Leben in der Stadt fördern. Darüber hinaus sollten diese Pläne gewährleisten, daß Gebäude und Gebäudekomplexe

in die vorhandene städtische Raumstruktur passen und einen Beitrag zur Entwicklung attraktiver Stadträume leisten;

- ein städtisches Gestaltungskonzept entwerfen, das – aufbauend auf das vorhandene Erbe der Stadtentwicklung – eine weitere hochwertige Entwicklung auf dem Feld der Architektur und der Raumordnung zuläßt. Zu diesem Zweck sollten die Städte Beratungsgremien für die Stadtentwicklung einsetzen, die neben der Öffentlichkeit auch alle anderen Kräfte der Gesellschaft in ihre Arbeit einbeziehen.

5.4 Die Steuerung der städtebaulichen Entwicklung

Um sich lebenswerter zu machen und somit ihre Vorteile zu erhalten, haben fast alle Städte der entwickelten Welt und die meisten Städte in den Entwicklungsländern versucht, mit Hilfe der Raumplanung ein gewisses Maß an Sicherheit zu schaffen, damit die privaten Haushalte ihre eigenen Pläne in dem Wissen verfolgen können, daß ihr unmittelbares Umfeld – einschließlich ihrer Immobilieninvestitionen – gesichert ist. Jede Stadt sollte über ein effektives, auf nationaler Gesetzgebung beruhendes Raumordnungssystem verfügen, in dessen Rahmen sie Pläne nicht nur auf dem Papier erstellen, sondern die Entwicklung auch praktisch steuern und überwachen können. Ohne diese Fähigkeit ist jede noch so schöne Planung nutzlos.

In Ländern mit Marktwirtschaft oder einem gemischtwirtschaftlichen System, also den meisten Ländern der Erde, funktionieren die Bebauungsvorschriften in der Regel dann am besten, wenn sie mit dem Marktverhalten in Einklang stehen. Darüber hinaus muß die Bauplanung gelegentlich auch Tendenzen entgegenwirken, die eine Rohstoffverschwendung zur Folge haben oder selbstzerstörerisch und für die Bedürfnisse der Gesellschaft als Ganzes nicht mehr empfänglich sind – vor allem dann, wenn sie eine Gefahr für die nachhaltige Entwicklung darstellen. Am wirkungsvollsten ist die Bauplanung jedoch dann, wenn sie grundlegende wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklungen so zu gestalten und zu verändern sucht, daß deren Wirksamkeit, Zweckmäßigkeit und Nachhaltigkeit stärker zunehmen, als wenn sie sich allein überlassen blieben.

Dies birgt aber auch ein Problem in sich: Im zwanzigsten Jahrhundert herrschte in den Städten eine Entwicklung vor, die sich am besten mit dem Wort „Entballung“ beschreiben läßt und sowohl Wohnraum und Bevölkerung als auch Arbeitsplätze und Dienstleistungen betrifft. Ihre unterschiedlichen Formen reichten von der niedrig verdichteten Ausdehnung der Stadt bis hin zu neu erschlossenen, hoch verdichteten Wohngebieten. Einige davon (etwa die Gründung selbständiger Städte) können durchaus nachhaltiger Art sein, andere wiederum (wie die grenzenlose Ausdehnung verstreut liegender Stadtviertel geringer Dichte) können es nicht. Dabei kommen in einigen Fällen tiefgreifende kulturelle Unterschiede zum Vorschein. Die Städte müssen daher Entballungsformen finden, die der jeweiligen kulturellen Vorliebe Rechnung tragen, vom Markt angenommen werden und dennoch umweltverträglich sind – eine schwierige, aber nicht unlösbare Aufgabe.

Die Lösung ist in Kapitel IV⁶ beschrieben: Innerhalb der Städte besteht sie in „städtischen Dörfern“, außerhalb in aneinandergereihten „Gartenstädten“ entlang der öffentlichen Verkehrswege; aus dieser Mischung entsteht eine polyzentrische Entwicklungsstruktur für ganze Stadtregionen.

Der Staat sollte die Forschungstätigkeit auf dem Gebiet der nachhaltigen Stadtentwicklung fördern und Leitlinien für eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung erlassen. Diese Leitlinien sollten auf die Situation des jeweiligen Staates abgestimmt sein und den Stand der wirtschaftlichen Entwicklung sowie die kulturellen Präferenzen der Bevölkerung berücksichtigen. Die Forschungsförderung sollte auch die Prüfung beispielgebender Methoden in anderen Ländern und die Weitergabe der Forschungsergebnisse beinhalten. Darüber hinaus sollte der Staat geeignete Steueranreize für die Sanierung oder Regeneration von Brachflächen bieten.

Die Städte sollten einheitliche Flächennutzungs- und Verkehrspläne erstellen, die kurzfristig Form und Dichte der Bebauung so regeln, daß der herkömmliche öffentliche Personennahverkehr sowie Fußgänger und Radfahrer davon profitieren, und die längerfristig die erforderliche Infrastruktur zur

⁶ Anm. d. Übers.: Wenn im Text auf Kapitelnummern Bezug genommen wird, sollten die Kapitel auch entsprechend bezeichnet sein; dies ist im AS-Schriftsatz aber weder im Inhaltsverzeichnis noch im Fließtext der Fall. Ggf. ändern.

Unterstützung des Ökoautos fördern. Des weiteren sollten sie Bestandskonzepte erarbeiten, mit denen vornehmlich die schnelle Sanierung aufgegebenener Brachflächen gewährleistet wird.

Die Städte müssen lebenswert bleiben, und das bedeutet ein anständiges Zuhause für jeden Bürger, eine hochwertige, gestaltungsreiche Bebauung mit gutem Dienstleistungsangebot, leichtem Zugang und hoher Mobilität, abwechslungsreiche Flächennutzung, kulturelle Vielschichtigkeit und Vielfalt sowie die richtige Mischung aus Lebhaftigkeit und Ruhe.

Die Städte sollten in diesem Sinne:

- private Investitionen einer verständlichen Ordnung unterwerfen, in deren Rahmen private Investitionsentscheidungen den Zweck und die Funktion von Gebäuden bestimmen, während die öffentliche Planung Bauvorschriften erläßt sowie Infrastruktur- oder Flächennutzungspläne festlegt mit dem Ziel, die elementare städtische Struktur – vor allem öffentliche Räume – zu gestalten. Gegenwärtig werden viel zu viele Städte von Ausbreitungstendenzen beherrscht. Dabei besteht eine unheimlich anmutende Ähnlichkeit zwischen den hoch verdichteten, irregulären Armensiedlungen einerseits und den niedrig verdichteten, autoorientierten Vororten der Reichen: Beide hemmen den Ausbau des öffentlichen Personennahverkehrs, verursachen eine höhere Umweltverschmutzung und haben einen übermäßig hohen Aufwand an Fahrzeiten, Energie, Kapital und Personal für Bau und Instandhaltung der Infrastrukturnetze zur Folge. Weil außerdem die Wohndichte mit steigenden Einkommen normalerweise abnimmt, beschleunigt sich diese Entwicklung in der Regel noch, wenn ihr nicht Einhalt geboten wird. Die Raumordnung der Städte muß daher eine Mindestverdichtung vorsehen, damit eine wirtschaftliche Grundlage für den öffentlichen Personennahverkehr gegeben ist und Grünzonen für jeden Stadtbewohner leicht erreichbar sind. In ärmeren Städten muß ferner die angemessene Ausweisung von Bauland gewährleistet sein. Wenn dies gelingt, wird der Bedarf an kostspieligen Steuersubventionen zurückgehen;
- dafür sorgen, daß sie an einzigartigen Natur- und Kulturlandschaften das erhalten, was am Erhaltenswertesten ist, bevor es unter dem Druck der Entwicklung verlorengeht. Diesem Umstand kommt besondere Bedeutung zu, weil ihm gerade in schnell wachsenden Städten besonders wenig Aufmerksamkeit zuteil und die Bedeutung der betreffenden Landschaften erst erkannt wird, wenn es zu spät ist;
- dafür sorgen, daß sich die Bevölkerung mit ihrer Stadt identifiziert, um Mobilität und Abgrenzung als stadtfreundlichen Faktoren entgegenzuwirken und zu zeigen, daß es sich in der Stadt leben und arbeiten läßt.

Die Raumplanung stellt jedoch nicht den einzigen Weg zu diesen Zielen und noch nicht einmal den wichtigsten dar. Vielmehr stehen den Kommunalpolitikern drei wichtige Gestaltungsinstrumente zur Verfügung: die Finanzpolitik (Steuern und Subventionen), die Infrastrukturpolitik und die Flächennutzungsplanung. Die Kunst besteht darin, diese Instrumente je nach den Möglichkeiten einer Stadt im richtigen Verhältnis zueinander einzusetzen und sie miteinander, nicht gegeneinander wirken zu lassen.

In allen Städten, vornehmlich aber in den schnell wachsenden, erhöht sich durch die Ausweisung von Baugebieten der Wert von Grundstücken so, daß Veräußerungsgewinne teils in enormer Höhe entstehen. Es besteht daher hinreichend Anlaß, zumindest einen Teil dieser Gewinne zugunsten der Kommune abzuschöpfen, durch deren Maßnahmen sie zustande gekommen sind. Grundsätzlich sollten Vermögenssteuern und -abgaben auf dem Vorteilsprinzip beruhen. So sollten die Grundstückserwerber für öffentliche Erschließungsleistungen zahlen oder sie gleich selbst erbringen. Darüber hinaus besteht für die Kommune hinreichend Anlaß, auch die sich aus der zunehmenden Bebauung ergebenden Zufallsgewinne zumindest teilweise abzuschöpfen.

Der Staat sollte Gesetze erlassen, auf deren Grundlage die Kommunen den Bauträgergesellschaften die Kosten für elementare öffentliche Infrastrukturleistungen auferlegen und einen Teil der Gewinne aus der Grundstückserschließung abschöpfen können.

Die Städte sollten in Verhandlungen mit den Bauträgern dafür sorgen, daß diese Gewinne auf intelligente Weise zur Förderung von Investitionen in Infrastruktur, vor allem in Verkehrseinrichtungen, verwendet werden.

Infrastruktureinrichtungen sind die elementare Vorleistung der öffentlichen Hand für die städtebauliche Entwicklung. Die kommunalen Behörden müssen sie zwar bereitstellen, doch ergibt sich daraus nicht zwangsläufig, daß sie die erforderlichen Investitionen auch selbst tätigen oder einteilen müssen. Die Kommunen sollten vielmehr – wie bereits beschrieben – versuchen, den Investitionsprozeß zu koordinieren und zu organisieren. So könnten sie mit den Bauträgern vereinbaren, daß diese die notwendige Infrastruktur für den Anschluß neuer Wohngebiete an das öffentliche Verkehrsnetz errichten.

Der Staat sollte privaten Investoren auf politischem Wege geeignete Anreize dafür bieten, Infrastruktureinrichtungen im Rahmen eines städtischen Gesamtplanes selbst zu errichten.

Die Städte sollten die so erteilten Befugnisse dazu nutzen, zweckdienliche Pakete aus Verkehrs- und Dienstleistungsinfrastruktur auszuhandeln, die als Genehmigungsgrundlage für die Erschließung neuer Wohn- oder sonstiger Gebiete dienen.

Das dritte Instrument, die Flächennutzungsplanung, ist für die vielen verschiedenen Zwecke, denen sie inzwischen zu dienen hat, häufig zu eindimensional angelegt. Wenn die angestrebten Ziele erreicht werden sollen, benötigen vor allem die Städte in den Entwicklungsländern neuartige Erschließungskonzepte, in deren Rahmen die Städte für Neubauvorhaben zwar klare Leistungsvorgaben erstellen, die privaten Bauträgergesellschaften jedoch die Mittel zu deren Erfüllung selbst erarbeiten. Dabei kommt dem „Erschließungsvertrag“ zwischen der Kommune einerseits und einem privaten Bauherrn oder Bauträger andererseits eine Schlüsselrolle zu. Gemäß dieser Vereinbarung hat sich der Bauherr bzw. der Bauträger an den Kosten der öffentlichen Leistungen zu beteiligen.

Der Staat sollte dafür sorgen, daß die Raumplanungsgesetzgebung nicht aus starren Vorschriften besteht, sondern den Kommunen Spielraum für innovative Ansätze läßt. Darüber hinaus sollte der Staat vorbildliche Methoden öffentlich machen.

Die Städte sollten diesen Spielraum nutzen, um mit den Bauträgergesellschaften neuartige Gesamtvereinbarungen zu treffen.

In nahezu allen Großstädten und dabei in erster Linie den schnell wachsenden Metropolen in den Ländern mit dem höchsten Wirtschaftswachstum sind die einzelnen Verwaltungsbehörden – insbesondere, wenn sie wie so viele klein und personell unterbesetzt sind – zu einer lenkenden Raumplanung nicht in der Lage. Hier besteht dringender Bedarf am Aufbau einer großstädtischen Kompetenz sowohl zur Ausarbeitung des regionalen Grundkonzeptes als auch zur Erstellung von Richtlinien für lokale Ausführungspläne. Die Erfahrungen in den entwickelten Ländern sprechen dafür, daß dies nicht einfach sein wird; insbesondere bei Grundsatzfragen über den Standort neuer Bauvorhaben dürften die gesamtstädtischen Behörden anderer Meinung sein als die Organe in den Stadtvierteln. Eine effektive Verteilung von Rechten und Pflichten ist daher unverzichtbar, denn wenn sie nicht gelingt, werden viele vergebliche Anstrengungen und eine widersprüchliche Politik die Folge sein.

Der Staat sollte effektive Rahmenbedingungen für die Verwaltung städtischer Ballungszentren schaffen, in denen eine strategische Gesamtkoordination von Bedeutung ist.

Die Städte sollten auf größtmögliche Entwicklungschancen für ihre eigenen Bürger hinarbeiten, ohne die Notwendigkeit einer umfassenden großstädtischen Abstimmung von Plänen und Vorschlägen aus den Augen zu verlieren.

Die übermäßig wachsende Stadt: Wieviel Raumplanung können sich arme Städte leisten?

Für die schnell wachsenden und einkommensschwachen Städte in den Entwicklungsländern stellt sich eine einfache, aber entscheidende Frage: Wieviel Raumplanung können sich arme Städte leisten? Die Antwort darauf geben sie bereits: Sie erfinden das Konzept der Raumordnung neu, und zwar in Form einer „befähigenden“ Politik mit lockeren Rahmenbedingungen. Sie nehmen Abstand von direkt wirkenden Vorschriften und konzentrieren sich statt dessen darauf, sowohl reguläre als auch irreguläre private Neubauten zu ermöglichen, einen geeigneten Regulierungsrahmen zu schaffen und entsprechende Finanzmittel vorzuhalten. Diese beispielhafte Vorgehensweise findet sich beispielsweise in den Sanierungsplänen für Jakarta und Manila wieder; die nur geringe Anforderungen

stellen, die nach und nach verschärft werden können. Die baulichen Gegebenheiten der irregulären Siedlungen werden zwar anerkannt, jedoch in Richtung Nachhaltigkeit umgeformt.

Das führt zu der Frage, ob universell anwendbare Prinzipien auch universell anwendbare Lösungen zur Folge haben. Ja und nein: ja, weil es eine allgemeine und gute praktische Lösung gibt, die in praktisch jeder Stadt – Nord oder Süd, reich oder arm – anwendbar ist, und nein, weil in der Praxis die übermäßig wachsende Stadt stets auch eine fragmentierte Stadt sein wird, in der einige Gebiete von der offiziellen Raumplanung erfaßt werden, während andere aufgrund inoffizieller Entscheidungen wachsen. Dies bedeutet jedoch nicht, daß eine Planung nicht vorhanden ist, sondern stellt vielmehr eine ganz andere Form der Planung dar, die auf lockeren Rahmenbedingungen beruht, die den örtlichen Umständen angepaßt werden.

Gegenstand der Gesamtstrategie muß überall die Erarbeitung flexibler Raumplanungskonzepte für die unterschiedlichen räumlichen Ebenen von der strategischen bis hin zur lokalen sein. Die Strategieplanung für eine Großstadt legt allgemeine Bebauungsgrundsätze fest und macht vor allem deutlich, wo kurz- bis mittelfristig Infrastrukturinvestitionen erwartet werden. Lokale Gestaltungsvorschriften regeln im Rahmen des Strategieplans die gleichzeitige Überwachung von Umwelt- und Planungsnormen, stellen die Vorschläge für Errichtung sowie Modernisierung von Infrastruktureinrichtungen transparent dar und führen politische Lösungen zur Eindämmung der Bodenspekulation weiter aus. Dies schließt die radikale Lösung ein, daß jegliches Bauland durch öffentliche Hände gehen soll.

Strategisch wird die Lösung allgemein darin bestehen, dem städtischen Wachstum dadurch Rechnung zu tragen, daß man es zwar zunehmend über die ganze Stadt verteilt, doch auf lokaler Ebene wieder zusammenführt. Dieses Ziel läßt sich in besser entwickelten Ländern und Städten, die über reichhaltige Mittel sowie eine moderne und leistungsfähige öffentliche Verwaltung verfügen, einfacher erreichen als in weniger entwickelten. Die einkommensschwachen Städte können und sollten jedoch aus den Erfahrungen jener Städte mit mittlerem Einkommensniveau lernen, die aus der Not eine Tugend gemacht haben und auf dem Gebiet der Stadterneuerung weltweit führend sind.

Die dynamisch wachsende Stadt: Von den Besten lernen

Die Städte mit mittlerem Einkommensniveau geben ein zwiespältiges Bild ab. So befinden sich unter ihnen einige der besten Beispiele für eine un gelenkte und anscheinend auch nicht lenkbare, nicht zukunftsverträgliche Entwicklung – Bauwut im Stadtzentrum, wild wuchernde irreguläre Siedlungen geringer Dichte an der Peripherie, ungezügelter Bodenspekulation, Mangel an elementarer Infrastruktur, Abhängigkeit vom Auto –, aber auch einige der besten Beispiele dafür, wie man es besser macht. Für diese zeichnen unter anderem Städte verantwortlich, die im Laufe einer Generation den gesamten Prozeß von Armut zu Wohlstand vollzogen haben.

Es ist vor allem notwendig, aus den Beispielen der erfolgreichen Städte zu lernen und sie den jeweiligen Umständen in anderen Städten der Welt, die ja nie ganz identisch sind, anzugleichen. Auch die Vorzeigemodelle sind keineswegs einheitlich. So setzt man vor allem in Ostasien auf die strikte Begrenzung inoffizieller Baumaßnahmen und die Bereitstellung hochwertiger, hochverdichteter staatlichen Wohnraums (der später möglicherweise privatisiert wird) in Verbindung mit einem sehr dichten Schienennetz. In anderen Gebieten, vornehmlich in Lateinamerika und der Karibik, verläßt man sich bei weniger strengen Vorschriften auf Busverbindungen und Prämien für diejenigen, die Bauten entlang dieser Buslinien errichten. Somit kann jede Stadt ihren kulturellen und sozialen Besonderheiten entsprechend eine für sie geeignete Strategie erarbeiten.

Der Staat sollte anhand der Erfahrungen mit vorbildlichen Lösungen im In- und Ausland allgemeine Richtlinien für die strategische Stadtplanung erlassen sowie mit Hilfe fiskalpolitischer Maßnahmen die Städten dazu ermutigen, geeignete Anreize zu schaffen.

Die Städte sollten lokale Gestaltungsvorschriften erlassen, die sowohl für gewerbliche als auch – insbesondere in einkommensschwachen Städten – kommunale Bauträger verbindlich sind.

Die ausgewachsene Stadt: Zurechtkommen mit dem Wohlstand

Oberflächlich betrachtet, könnte es den Anschein erwecken, als hätten die ausgewachsenen Städte weit weniger Probleme als ihre weniger entwickelten Gegenstücke. Sie verfügen nicht nur über fundierte und durchdachte Raumordnungssysteme, sondern haben auch weniger mit elementaren Problemen – insbesondere dem des hohen Bevölkerungswachstums – zu kämpfen. Bei dieser Sichtweise werden jedoch zwei Faktoren außer acht gelassen. Zum einen scheint wachsender Wohlstand unweigerlich einen steigenden Wohnraumbedarf pro Person und Haushalt zur Folge zu haben (mit möglicherweise übertrieben großer Wohnfläche bei Haushalten Älterer). Am deutlichsten tritt diese Herausforderung in jenen Ländern zutage, die bisher am längsten im Wohlstand leben (USA, Kanada und Australien). Zum zweiten mögen auf dem Papier zwar tatsächlich Befugnisse existieren, doch werden sie vielleicht nicht nachdrücklich genug wahrgenommen. Ein auffälliges Beispiel ist Italien, wo die reichste Region, Venetien, unter ungebretem Wachstum und Verstädterung zu leiden hat. Eine der Ursachen liegt darin, daß nur wenige Länder wirklich effektive Regionalplanungsbehörden ihr eigen nennen, die in der Lage sind, die Bebauung im gesamten städtischen Wachstumsraum zu steuern. In zu vielen Ländern liegt diese Aufgabe in den Händen kleiner Einheiten, die möglicherweise aus Eigennutz an der Förderung weiteren Wachstums interessiert sind, so hoch die Einbußen an Lebensqualität auch sein mögen.

Wichtigster Handlungsträger ist in dieser Hinsicht deshalb der Staat auf nationaler Ebene: Er muß das Bewußtsein für wirkungsvollere Maßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung der Lebensqualität schärfen, bevor es zu spät ist. Dies setzt zwar nicht die Rückkehr zu zentralistischen Strukturen voraus, kann jedoch die Notwendigkeit effektiverer regionaler Organisationen bedeuten. Es gibt daher auch kein Patentrezept, das auf alle Länder Anwendung finden könnte. Während in einigen einer Politik nach dem St.-Florians-Prinzip vorgebeugt werden muß, die Zuwanderung ausschließt und die Grundstückspreise in die Höhe treibt, muß in anderen im Interesse der Allgemeinheit die Bautätigkeit genauer überwacht werden.

Der Staat sollte die Debatte über ein erträglicheres städtisches Wachstum fördern, für größere Stadtgebiete mit Wachstumsproblemen eine regionale Raumordnungsstruktur einführen sowie den kommunalen Behörden vor allem steuerliche Anreize zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung bieten.

Die Städte sollten anhand von Szenarien für eine künftige nachhaltige Entwicklung gezielte Diskussionen ermöglichen und sich ferner an regionalen Formen der Zusammenarbeit beteiligen, um das städtische Wachstum in breitem räumlichen Umfang zu lenken.

DIE MITGLIEDER DER INTERNATIONALEN KOMMISSION „URBAN 21“

DR. ELA BHATT

Verband der selbständigen Frauen, Ahmedabad, Indien

PROFESSOR LUIZ PAOLO CONDE

Bürgermeister von Rio de Janeiro

OVIDIO DE ANGELIS

Sonder-Unterstaatssekretär für Stadtentwicklung der brasilianischen Bundesregierung

PROFESSOR SIR PETER HALL

Stadtplaner, London

PROFESSOR THOMAS HERZOG

Architekt, München

PROFESSOR TOMMY T. B. KOH

Sonderbeauftragter, Singapur

PROFESSOR VLADIMIR R. KROGIUS

Wissenschafts- und Projektinstitut für den Wiederaufbau historischer Städte, Moskau

MARK MALLOCH BROWN

Administrator des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP), New York

SANKIE D. MTHEMBI-MAHANYELE

Minister für Wohnungswesen der Republik Südafrika

LORD RICHARD ROGERS

Architekt, London

DR. ISMAIL SERAGELDIN

Vizepräsident der Weltbank, Washington D.C.

PROFESSOR KLAUS TÖPFER

Exekutivdirektor des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (UNEP) sowie des Programms für Siedlungswesen der Vereinten Nationen (UNCHS), Nairobi

PROFESSOR ERNST-ULRICH VON WEIZSÄCKER

Mitglied des Deutschen Bundestages und Präsident des Wuppertaler Instituts für Klima, Umwelt und Energie

ZHANG XINSHENG

Ehemaliger Bürgermeister von Suzhou, China

*Alle Rechte vorbehalten.
Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen der Bundesrepublik Deutschland.
Auszugsweiser Nachdruck unter Angabe der Quelle gestattet.*