

Stadtregionen: Neue Herausforderungen, neue Aufgaben

Thesepapier zum Vortrag in Saarbrücken am 21.09.2004

von

Jürgen Aring

I.

Die kommunale Selbstverwaltung liegt traditionell bei den Städten und Gemeinden, aber die funktionalen Beziehungen in den verstädterten Räumen sind längst regional und orientieren sich kaum an den administrativen Grenzen. Seit längerem stehen deshalb Stadtregionen im Focus von Stadtforschung und Stadtpolitik. Oft hört man in diesem Zusammenhang die These: „Die Region ist die Stadt von heute“. Dieser Satz hat einen wahren Kern und ist in seiner Absolutheit doch falsch.

Richtig ist: Vieles, was die traditionelle Großstadt aus dem Land hervorhob (Vielfalt, Offenheit, Kreativität, Austausch, ...) prägt heute fast die ganze Gesellschaft und ist damit auch im Umland der Großstädte Normalität. Die ökonomische Basis ist mit Dienstleistung und Industrie ähnlich und zeigt hohe Verflechtungen. Und dennoch haben sich die Großstädte nicht in der Region aufgelöst. Vielmehr ändern sich ihre Rollen, wie auch gleichzeitig viele andere Teilräume der Region eine Differenzierung und Spezialisierung erleben. So sind in Europa die Stadtregionen geprägt durch eine Doppelcharakter: Auf der einen Seite richtet sich der Blick auf die alten Kernstädte. Sie sind Orte optimaler Erreichbarkeit, gebündelter zentraler Einrichtungen, höchster Funktionsdichte, symbolische Mitte, klarer räumliche Strukturen, stützender Traditionen und sie haben eine starke politische Stimme. Demgegenüber steht der weitere stadregionale Raum mit guter Auto-Erreichbarkeit, weitläufiger Vielfalt und spezialisierten Zonen. Er ist oft unübersichtlich, wirkt unfertig und ist jung, aber seinen politischen Akteuren mangelt es nicht an Selbstbewusstsein. Die Unterschiede sind offensichtlich, aber immer deutlicher wird, dass es sich letztlich nur um Teile eines neuen Ganzen handelt.

II.

Diese Grundkonstellation muss man sich vor Augen halten, wenn man über die Zukunftsperspektiven im Sinne von Herausforderungen und Handlungsmöglichkeiten nachdenkt. Oft

werden die jüngeren stadtreionalen Entwicklungen beklagt und als fehlgeschlagene Form von Stadtentwicklung gedeutet. Dementsprechend sind manche Leitvorstellungen auch rückwärtsgewandt. Eine Reflexion der wichtigsten Einflussfaktoren und Herausforderungen zeigt aber, dass die Entwicklung nicht zurück zu den alten Siedlungs- und Nutzungsmustern gehen wird. Vielmehr müssen die neuen Rollen angenommen, die institutionellen Strukturen handlungsfähig gemacht und der stadtreionale Raum gestaltet werden. Wie stellen sich nun einige wichtige Herausforderungen dar?

Demographischer Wandel: In Deutschland wird derzeit viel über den demographischen Wandel gesprochen, und das aus guten Grund. Alle Prognosen zeigen zunächst einen umfassenden Alterungsprozess und später einen Rückgang der Bevölkerung. Diese Entwicklung wird das Land jedoch nicht überall gleich treffen. Absehbar ist ein Wettbewerb zwischen den Regionen um Einwohner. The people go to the jobs! Günstige Chancen haben deshalb Regionen mit guter Wirtschaftsstruktur. Aber wo werden dynamischen Wirtschaftsräume der Zukunft sein? Where do the jobs go to? Einiges spricht dafür, dass dies moderne Ballungsräume sein werden oder Räume die günstig zu diesen liegen. Neben vielen harten Standortfaktoren wird auch ein attraktives Ambiente immer bedeutsamer. Auch bei dem Bemühen, die eigenen Räume gestalterisch und symbolisch zu qualifizieren, läuft längst ein Standortwettbewerb. Trotz allgemeiner Bevölkerungsschrumpfung wird es so auch in Zukunft noch Wachstumsregionen geben. Ungeachtet dieser Perspektive werden auch manche Stadtreionen Bevölkerung verlieren. Die große Herausforderung besteht darin, dass hieraus nicht eine Spirale des Niedergangs wird, sondern dass der Umbau gestaltet wird. Schrumpfen ist nicht mit Absterben gleichzusetzen. Auch in schrumpfenden Regionen geht das Leben und Wirtschaften weiter. Es gibt dort Akteure mit Hoffnung und Engagement. Deswegen werden erfolgreiche Schrumpfungsräume immer auch dynamische Inseln erzeugen.

Sozialer Wandel: Zu den meistgenannten Schlagworten im Zusammenhang mit den gesellschaftlichen Wandel gehören eine zunehmende Individualisierung, die Ausdifferenzierung von Lebensstilen und damit die Herausbildung neuer Milieus. Diese neuen sozialen Muster haben die klassenspezifischen Strukturen aus der Zeit der Industriegesellschaft abgelöst. In den neuen Kontexten hat der einzelne mehr Freiheitsgrade, aber gleichzeitig auch weniger stützende Strukturen. Die so genannten harten Sozialfaktoren (u.a. Einkommen, Vermögen, Qualifikation, Sprachkenntnis) können in diesem Zusammenhang umso stärker durchschlagen. Die „Zweite Moderne“ - so wird das Ergebnis des sozioökonomischen Transformations-

prozesses der letzten 20 Jahre gerne bezeichnet – erzeugt Modernisierungsgewinner und –verlierer. Räumlich zeichnen sich neue Segregationen ab.

Globalisierung und Wissensgesellschaft: Die Verlagerung von wirtschaftlichen Aktivitäten in einen weltweiten Kontext, der sich nationalen Steuerungsmöglichkeiten eher entzieht, wird als Globalisierung bezeichnet. Wirtschaftliche Entwicklung wird damit viel stärker durch Flexibilisierungsanforderungen und internationalen Wettbewerb geprägt. Eine Folge des verschärften Wettbewerbs sind neue Standortmuster bei der industriellen Produktion. Eine andere Folge besteht in der Beschleunigung von Innovationsprozessen. Wissen und Kompetenz zählen längst zu den wichtigsten ökonomischen Ressourcen. In der amerikanischen Literatur wird davon ausgegangen, dass inzwischen etwa ein Drittel der Beschäftigten zur „kreativen Klasse“ zählen, die die Hälfte der Wirtschaftsleistung erbringt. Globalisierung und Wissensgesellschaft bringen neue Standortanforderungen und –Muster hervor, und zwar sowohl im internationalen, nationalen, regionalem und lokalem Kontext. Stadtregionen müssen sich auf die neuen „Konzentrationseffekte“ und die Bevorzugung „Besonderer Orte“ einstellen.

Einflussfaktor "Globalisierung und Wissensgesellschaft"

Globalisierung

=> Standorteffekt „Konzentration“

- **Global Cities**
- **Metropolregionen**
- **New Economic Geography**

Wissensgesellschaft

=> Standorteffekt „Besondere Orte“

- **Kreative Milieus**
- **Symbolische Orte / Regionen**
- **Attraktive Lebensräume**



Regionales Bevölkerungspotenzial

Quelle: Laufenberg Raumbestimmung Gemeinden 31.12.2007



Karte (B) Leitbild Siedlungsstruktur

Bilanzraum







Nutzung des Raumes: Die veränderte Nutzung des Raumes im Sinne von funktionaler Anreicherung, einer Regionalisierung der Raumnutzung, Maßstabsvergrößerungen der Aktivitäts-

räume und der Herausbildung weniger hierarchischer Zentralitätsmuster zählt zu den augenscheinlichsten Entwicklungen in den Stadtregionen. Sie bildet deswegen oft den Ausgangspunkt einer Diskussion über stadtreionale Perspektiven. Zu den wichtigsten Ergebnissen der Diskussion der letzten Jahre zählt die Einsicht, dass es sich hier um eine neue Form von Stadt („Zwischenstadt“) mit einer weitläufigen Vielfalt handeln könnte, die erst durch den mobilen Mensch zur persönlichen Stadt komponiert wird. Der amerikanische Architekt Frank Lloyd Wright hat in den 1930er Jahren bereits eine solche Vision der Stadtentwicklung skizziert. Die jüngere amerikanische Literatur nimmt hierauf Bezug und setzt mit Begriffen wie „Postsuburbia“ oder „Next American Metropolis“ Akzente in der Diskussion. Immer noch ist diese Form der Stadtentwicklung in Europa vor allem eine Vision. Dabei ist der Begriff weniger als Leitbild sondern eher als empirischer Schatten zu verstehen. In stadthistorischen Dimensionen ist der Prozess der Suburbanisierung und Postsuburbanisierung ein junges Phänomen. Dementsprechend unfertig sind die Räume noch. Außerdem bestimmt in Europa die Polarität zwischen der „kompakten Stadt“ und „der weitläufigen Stadt“ auch die politischen Kommunalstrukturen in Stadtregionen. Man kann das auch als offenen Wettbewerb sehen. Dennoch ist klar: Die weitläufige Stadt prägt unsere Stadtregionen. Sie beginnt auch in den Großstädten oft schon unmittelbar hinter den gründerzeitlichen Stadterweiterungen. Diesen Raum gilt es zu gestalten und zu qualifizieren. Die Leitvorstellungen hierfür zeichnen sich erst schemenhaft ab, weil einerseits das historische Erbe als Belastung wie als konzeptioneller Pool schwer wiegt und andererseits Widersprüche zu den Nachhaltigkeitsvorstellungen noch nicht gelöst sind.

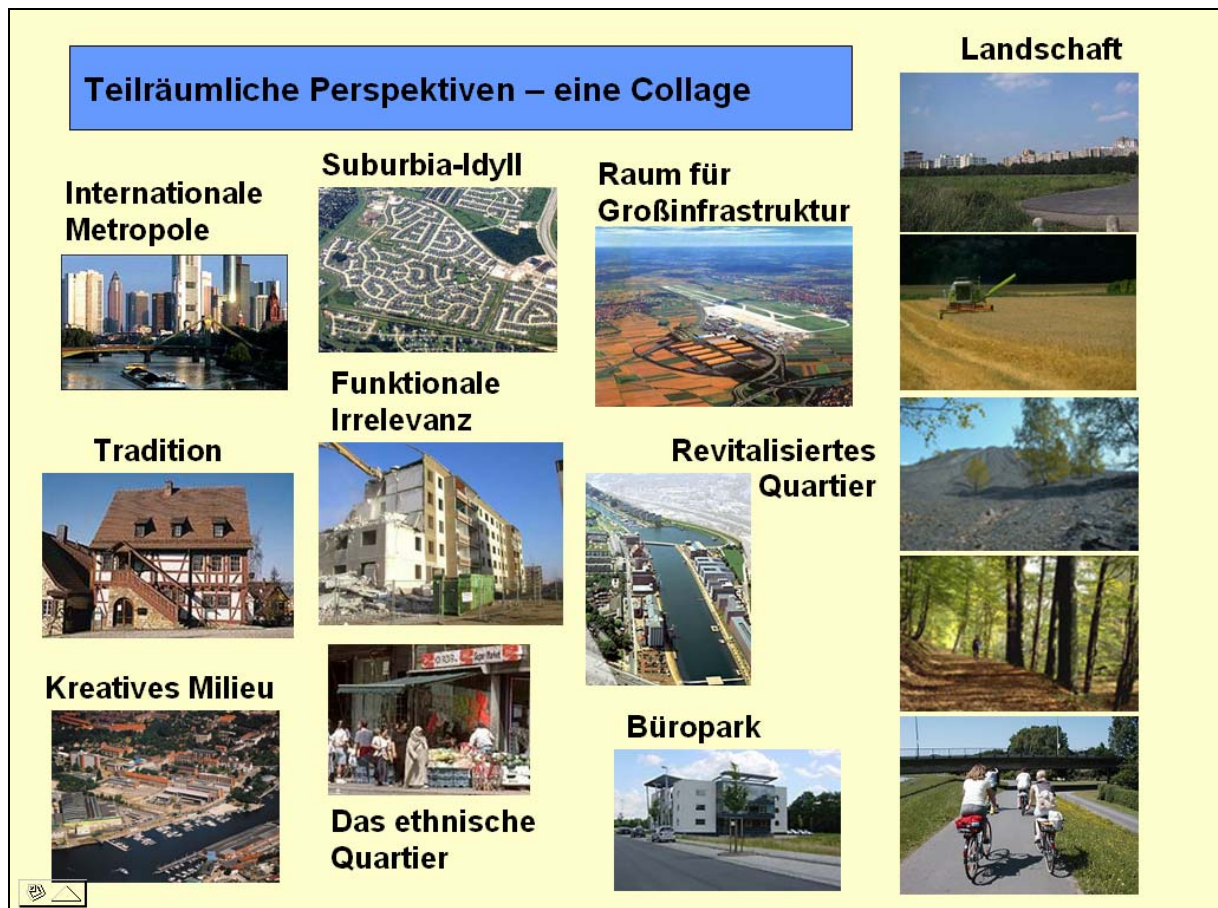
Staatsverständnis: Der in den vergangenen Jahrzehnten unter den Bedingungen der Industriegesellschaft konzipierte und aufgebaute Sozialstaat steht in der Diskussion, weil die aufgebauten Ansprüche inzwischen die finanziellen Möglichkeiten des Staates überfordern und die Fürsorgepolitik gleichzeitig Innovations-, Wettbewerbs- und Engagementanreize zu dämpfen scheint. In Deutschland ist die Agenda 2010 mittlerweile zu einem Synonym für einen Reformprozess geworden, mit dem das Konzept des „ausgleichenden Sozialstaats“ begrenzt und durch das Konzept eines „aktivierenden Staates“, der stärker auf die Entfaltung von Eigeninitiative setzt, ergänzt werden soll. Dieser Umorientierungsprozess steht noch am Anfang. Er dürfte nicht ohne Wirkungen auf die Stadtregionen bleiben, jedoch sind die Effekte noch unklar.

Öffentliche Finanzen: Eng verknüpft mit der Diskussion über das Staatsverständnis ist die Thematik der öffentlichen Finanzen. Obwohl der wirtschaftliche Output in den westlichen

Industrieländern noch nie so hoch war wie heute, erlebt man vielerorts eine öffentliche Armut. Gemessen an den Erwartungen, Gewohnheiten und übernommenen Aufgaben fehlt es an öffentlichem Geld. Die Kommunen und Stadtregionen müssen sich auf diese Konstellation einstellen. Damit werden Prioritätensetzungen und eine Weiterentwicklung von öffentlich-privater Partnerschaft erforderlich. Der Prozess verändert aber auch das kommunalpolitische Denken. Während früher bevorzugt gefragt wurde „was kann ich durch Intervention beim Staat für meine Kommune erreichen?“, rückt heute die Frage „Was kann ich in und mit meiner Kommune erreichen?“ in den Focus. Das ist ein Perspektivwechsel hin zu den endogenen Potenzialen, die sich im regionalen Verbund oft besser ausschöpfen lassen als allein. So gewinnt das politische Arbeiten in unterschiedlichsten Kooperationsnetzen (Governance) an Gewicht.

III.

Die stadtreionalen Perspektiven werden also durch vielfältige zeitgleiche Entwicklungsprozesse beeinflusst. Das Ergebnis kann zwischen Aufstieg und Krise liegen. Die Handlungsdimension reicht von der Selbstorganisation der Region bis zu ganz konkreten materiellen Handlungsbereichen.



Ausgangspunkt einer Perspektivdiskussion könnte eine Vorstellung von der neuen funktionalen Struktur der europäischen Stadtregion sein. Prof. Kunzmann hat in einem Bild seine Vorstellung vom „funktionalen Archipel der europäischen Stadtregion skizziert“. Kennzeichen ist eine funktionale Spezialisierung der Teilräume vor dem Hintergrund der skizzierten ökonomischen, sozialen, demographischen und raumstrukturellen Herausforderungen. Das funktionale Spektrum reicht von Knowledge-City über Arcadia bis zum Kap der chinesischen Hoffnung und von Weltmarkthallen über Funurbia bis zu Agralaboratorien. Dass wir dieses Bild in unseren Stadtregionen wieder finden können, zeigt eine Collage von Bildern, die wir jedes für sich als ganz normal empfinden. Auch wenn das Bild die Binnenstrukturen der Region in den Vordergrund stellt, darf man die überregionale und internationale Vernetzung sowie die funktionalen Bezüge untereinander nicht zu übersehen.



Die Ausdehnung stadtpolitischen Denkens in einen regionalen Kontext und die Gestaltung der Stadtregionen stellt eine große Herausforderung der kommenden Jahre und Jahrzehnte dar. In einem gemeinsamen Dokument der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) und der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL) wurde daher die Entwicklung der Großstadtregionen als „Handlungsfeld von nationaler Bedeutung“ be-

zeichnet. Damit wird darauf hingewiesen, dass die Großstadregionen für die zukünftige Wirtschafts- und Gesellschaftsentwicklung des Landes einen besonderen Stellenwert haben.

Attraktive, wettbewerbsfähige und handlungsfähige Großstadregionen sind entscheidende Knoten im nationalen und internationalen Wirtschaftsgefüge. Das gilt nicht nur für Deutschland, sondern für alle Europäischen Länder. Bei der Diskussion der zukunftsorientierten Strategieansätze sollte man differenzieren zwischen der Selbstorganisation und den materiellen Ansätzen.

Selbstorganisation: Wie schon eingangs festgestellt, ist die wichtigste traditionelle Handlungsebene die Kommune, die sich um die lokalen Belange kümmert. Angesichts der Veränderungen haben sich sowohl der räumliche Bezugsraum wie der Umfang der kommunalen Belange verändert. Eine Anpassung an diese Entwicklung steht seit Jahren auf der Agenda, gelingt aber nur punktuell und in kleinen Schritten. Im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit steht dabei die stadregionale Kooperation für alle Handlungsfelder mit regionaler Dimension. Ein Langfristiges Ziel sollten institutionalisierte Strukturen sein, die auch in schwierigen Zeiten belastungsfähig sind. Freiwillige Formen der Zusammenarbeit ergänzen solche Strukturen. Neben Public-Public-Kooperationen treten auch Public-Private-Netzwerke. Die Good-Governance-Diskussion hat so ihre praktische Bedeutung auch für die stadregionale Ebene. Die Forderung nach einer Verbesserung Selbstorganisation bezieht sich aber nicht nur auf den Binnenkontext der Stadregion. Erforderlich ist auch eine ergänzende Netzwerkbildung im nationalen und internationalen Kontext. Stadregionen haben längst „Außenpolitische Interessen“ und die können über eine entsprechende Netzwerkbildung gestaltbar werden.

Materielle Strategieansätze: Stadregionales Handeln benötigt nicht nur Formen sondern auch Inhalte. Die Ressort- und Projektlisten „moderner“ Stadregionen (z.B. Hannover oder Stuttgart) sowie regionaler Kooperationsnetze (z.B. Metropolregion Hamburg) zeigen das Spektrum der Aufgaben und Handlungsansätze. Sie umfassen Maßnahmen zur wirtschaftlichen Entwicklung, zur sozialen Entwicklung, zur Modernisierung der Infrastruktur, zur Qualifizierung von Räumen und Orten, zur Bedienung der Interessen der kreativen Klasse bis hin zum Einwirken auf die rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen. Diese zusammenfassenden Etikettierungen sind wenig überraschend. Spannender sind die konkreten Projekte und Maßnahmen, die sich dahinter verbergen. Spätestens hier zeigt sich, wie sehr Stadregionen Individuen sind. Trotz bestimmter Grundmuster „zeitgemäßer Politik“ findet sich nämlich eine ausgeprägte Anpassung an die eigenen Potenziale und Probleme.

Insgesamt zeigt sich so bei einer Internationalisierung der Handlungsbezüge eine Regionalisierung der Strategieansätze. Der Blick über den Tellerrand hin zu anderen Stadtregionen wird bei dieser Konstellation immer wichtiger. Aber er dient vor allem dem Benchmarking und der Inspiration. Blaupausen für eine zukunftsfähige Entwicklung findet man woanders hingegen nicht. Jede Region muss sie für sich selbst entwickeln.