

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Ed.); Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (Ed.)

**Research Report**

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

Positionspapier aus der ARL, No. 57

**Provided in Cooperation with:**

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

*Suggested Citation:* Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Ed.); Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (Ed.) (2004) : Strategien für Großstadtregionen im 21. Jahrhundert: Empfehlungen für ein Handlungsfeld von nationaler Bedeutung, Positionspapier aus der ARL, No. 57, Verlag der ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-00574>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/102776>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

**Akademie für Raumforschung und Landesplanung  
Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL)**

**Positionspapier aus der ARL und DASL**

Nr. 57

**Strategien für Großstadtregionen  
im 21. Jahrhundert**

**Empfehlungen für ein Handlungsfeld von nationaler  
Bedeutung**

Berlin / Hannover 2004

Das Positionspapier wurde erarbeitet vom Arbeitskreis "Strategien für Großstadtregionen im 21. Jahrhundert" beider Akademien. Ihm gehörten an:

ARL:

Gerd Albers, Germering

Jürgen Aring, Büro für Angewandte Geographie, Meckenheim

Axel Priebes, Dezernat Ökologie und Planung, Region Hannover

Ernst-Hasso Ritter, Vizepräsident der ARL, Meerbusch

Catrin Schmidt, Fachbereich Landschaftsarchitektur, Fachhochschule Erfurt

Walter Siebel, Institut für Soziologie, Carl von Ossietzky Universität Oldenburg

Christian Specht, Raumordnungsverband Rhein-Neckar, Mannheim

Volker Wille, Sekretariat der ARL, Hannover

DASL:

Helmut Ahuis, Präsident der DASL, Bochum

Klaus J. Beckmann, Institut für Stadtbauwesen und Stadtverkehr, Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule Aachen

Marta Doehler, Büro für Urbane Projekte, Leipzig

Markus Eltges, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn

Axel Fricke, Städtebau-Institut, Universität Stuttgart (Geschäftsführer)

Ulrich Hatzfeld, Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf

Johann Jessen, Fakultät Architektur und Stadtplanung, Universität Stuttgart (Leiter)

Julian Wékel, Fachbereich Architektur, Entwerfen und Regionalplanung, Technische Universität Darmstadt

Das ausführliche Empfehlungspapier des Arbeitskreises ist als Arbeitsmaterial Nr. 309 "Strategien für Großstadtregionen im 21. Jahrhundert" (ISBN 3-88838-309-9) der ARL veröffentlicht worden.

# **Strategien für Großstadtregionen im 21. Jahrhundert**

Empfehlungen für ein Handlungsfeld von nationaler Bedeutung

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

Großstadtregionen sind Zentren der Wirtschaftskraft, Standorte der Forschung und Entwicklung und Schwerpunkte des kulturellen und sozialen Wandels. In ihnen lebt jeder zweite Bundesbürger, arbeiten 56% der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und werden 60% der bundesdeutschen Wertschöpfung auf nur einem Anteil von 30% an der Landesfläche erzielt. Sie sind in Deutschland und Europa die Träger des ökonomischen Wachstums und Ausgangspunkte für Innovationen. Von der Entwicklung der Großstadtregionen wird es abhängen, ob die Übergänge von der Industriegesellschaft zur Dienstleistungs- und Informationsgesellschaft, die Auswirkungen der globalen Orientierung der Märkte und der demographische Wandel bewältigt sowie die notwendigen Veränderungen in Wirtschaft und Gesellschaft sozial verträglich gestaltet werden können.

In den letzten Jahrzehnten konnten Großstadtregionen durch Wachstumsüberschüsse den regionalen und sogar länderübergreifenden Ausgleich unterstützen. Durch strukturell bedingte Wachstumsschwächen, demographische Entwicklungen und die Krise der öffentlichen Finanzen hat sich die Situation jedoch grundlegend verändert. Auch Großstadtregionen durchlaufen einen schwierigen Anpassungsprozess. Gleichzeitig erwarten wir aber von den Großstadtregionen, dass sie weiterhin die Rolle als ökonomischen Motoren und Räume der gesellschaftlichen Integration ausfüllen. In den Großstadtregionen wird das gesamtwirtschaftliche Wachstum der nächsten Jahrzehnte vorbereitet. Der ökonomische Erfolg ist eine Voraussetzung für die Sicherung und langfristige Stabilität unserer sozialen Systeme.

Die Großstadtregionen stehen vor neuen Anforderungen und Aufgaben. Der Wettbewerb untereinander verschärft sich im europaweiten Maßstab. Neben weiterhin prosperierenden Regionen steigt die Zahl schrumpfender Großstadtregionen. In den Entwicklungsmustern der Großstadtregionen zeichnen sich tief greifende Veränderungen ab. Das Umland entfaltet eine eigene Standortdynamik. Das Zentralitätsgefälle zwischen Zentrum und Peripherie ebnet sich ein. Mit wachsender Zuwanderung erhöhen sich die sozialen Spannungen. Die Nutzungs-, Flächen- und Mobilitätsansprüche geraten in immer größeren Widerspruch zum Grundprinzip der Nachhaltigkeit.

Gleichzeitig schwinden die politischen und planerischen Möglichkeiten, die Entwicklung zu steuern und zu gestalten. Die stadregionale Politik- und Handlungsebene ist zersplittert. Die Regionalisierung der Alltagswelt droht bürgerschaftliches Engagement zu schwächen, da es keine politischen Adressaten auf regionaler Ebene vorfindet. Die Dauerkrise der kommunalen Finanzen schränkt die Spielräume derzeit massiv ein.

Daraus abgeleiteten düsteren Krisenszenarien ist jedoch entgegenzuhalten, dass günstige Voraussetzungen bestehen, die gegenwärtigen Probleme der Stadtentwicklung zu meistern. Die polyzentrische Struktur heutiger Großstadtregionen bildet eine tragfähige Basis für effektive Arbeitsteilung und ausgewogene Entwicklung. Ausstattungsniveau und Ausbaustandard der technischen und sozialen Infrastruktur sind im internationalen Vergleich nach wie vor hoch, die sozialen Problem- und Konfliktlagen demgegenüber - bei aller Schärfe, die sie punktuell aufweisen – ebenfalls weniger dramatisch als in einigen europäischen Nachbarländern.

Die Erneuerung unseres Landes muss durch eine aktive und zielgerichtete Politik für Großstadtregionen gestützt werden. Die Grundlagen dafür sind durch eine Anpassung der staatlichen Ordnungs-, Fiskal- und Sozialpolitik auf Bundes – und Landesebene zu schaffen. Auch die Akteure in den Regionen sind gefordert, sich den neuen Herausforderungen zu öffnen. Für eine Neuorientierung staatlicher und kommunaler Raumentwicklungspolitik haben die Großstadtregionen eine maßgebende Rolle zu übernehmen.

Die Akademie für Raumforschung und Landesplanung und die Deutsche Akademie für Raumforschung und Landesplanung für Städtebau und Landesplanung appellieren an Bund, Länder und Kommunen, die notwendigen Veränderungen zur institutionellen Neuordnung der Großstadtregionen einzuleiten und diese strategische Neuorientierung mit einer Reform der Finanzverfassung auf allen Ebenen zu verbinden. Die folgenden strategischen Empfehlungen sollen diesen Zielen dienen:

- *Die Großstadtregion politisch und organisatorisch stärken.* Die Großstadtregion muss als Gebietskörperschaft verfasst, durch Direktwahl ihrer Vertreter demokratisch legitimiert und mit eigener Planungs- und Finanzhoheit ausgestattet werden. So kann sie die regionalen Interessen nach außen vertreten und zugleich eine politische Abwägung zwischen widerstreitenden Belangen innerhalb der Stadtregion sichern.
- *Zivilgesellschaftliches Engagement auf lokaler Ebene fördern.* Die zahlreichen Ansätze von Bürgerinnen und Bürgern zur Gestaltung ihres unmittelbaren Lebensumfeldes (Bildung, Kinderbetreuung, Kultur, Wohnumfeld, Freiraum) sind durch öffentliche Förderung vor Ort zu stützen. Öffentliches und privates Engagement müssen einander ergänzen und wechselseitig verstärken.
- *Regionale Wirtschaftspolitik vorantreiben.* In den Großstadtregionen darf Denken und Handeln bei Wirtschaftsförderung und Standortmarketing nicht an den Stadtgrenzen aufhören. Nur durch wirtschaftliche Strategien im regionalen Maßstab ist der ökonomische Strukturwandel zu bewältigen und die Konkurrenzfähigkeit im Standortwettbewerb zu sichern. Wichtig sind regionale Standortpolitik, Förderung profilbestimmender Wirtschaftsfelder, regionales Marketing und die Förderung innerregionaler Austausch- und Kreislaufprozesse.
- *Leistungsfähige Infrastruktur anpassen und modernisieren.* Zentraler Standortfaktor von Großstadtregionen bleibt eine leistungsfähige Infrastruktur. Sie muss in allen Bereichen (Bildung, Soziales, Verkehr, Ver- und Entsorgung) bedarfsgerecht instand gehalten und modernisiert werden. Nur so können die Großstadtregionen langfristig konkurrenzfähig bleiben.

- *Großstadtreionen für Zuwanderungen öffnen.* Wegen des zunehmenden Standortwettbewerbs zwischen den Großstadtreionen wird eine Politik der Anwerbung von jüngeren und qualifizierten Menschen auf nationaler, vermehrt auch auf internationaler Ebene immer bedeutsamer. Den qualifizierten Zuwanderern ist ein attraktives Umfeld zu bieten. Besondere Bedeutung kommt international und interkulturell ausgerichteten „urbanen Milieus“ zu.
- *Soziale Integration zur zentralen Aufgabe machen.* Soziale Stadtpolitik muss gleiche Lebenschancen für alle Bewohner anstreben. Soziale Integration ist durch sozial gebundenen Wohnungsbestand, durch die Garantie von Mindeststandards der Infrastrukturausstattung, durch Bildungs- und Erziehungsangebote sowie durch Möglichkeiten zur Teilhabe und kulturellen Selbstbestimmung zu fördern.
- *Regionale Verantwortung für soziale Probleme wahrnehmen.* Sozial orientierte Strategien in Großstadtreionen müssen in regionaler Verantwortung und auf der Basis eines regionalen Lastenausgleichs entwickelt werden und dürfen sich nicht auf einzelne soziale Brennpunkte beschränken.
- *Quartiersökonomie stärken – Bildungs- und Sozialpolitik lokal enger verzahnen.* Quartiersbezogene Beschäftigungspolitik und die Integration von Sozial- und Bildungspolitik sind zentrale Bausteine einer sozial orientierten Stadtentwicklung. Den Trägern vor Ort sind Eigenständigkeit, Kompetenzen und Ressourcen zur Umsetzung derartiger Programme zu gewähren. Der öffentlichen Infrastruktur, vor allem Kindergärten und Schulen, kommt eine entscheidende Bedeutung bei der Integration von Zuwanderern und beim Erhalt einer "sozialer Mischung" zu. Die Schule entscheidet heute über den Erfolg auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt.
- *Soziale Mischung fördern.* Wo ökonomisch oder durch Diskriminierung erzwungene soziale Segregation auftritt, ist sie durch geförderten Wohnungsbau und Belegungspolitik zu bekämpfen und soziale Mischung zu fördern. Freiwillige ethnisch bzw. kulturell orientierte Segregation ist zu tolerieren, soweit sie die Integration nicht behindert. Öffentliche Räume sind als Orte von Begegnung und Integration zu stärken.
- *Langfristige Entwicklungsplanung regional verankern.* Der Großstadtreion als einer kommunal verfassten regionalen Selbstverwaltungseinheit ist die Zuständigkeit für die raumstrukturelle Entwicklung einschließlich der Steuerung der Siedlungsentwicklung und der Freiraumsicherung zu übertragen. Regionalplanung und vorbereitende Bauleitplanung werden zusammengeführt.
- *Konzepte für wachsende und schrumpfende Großstadtreionen entwickeln.* Das Nebeneinander von wachsenden und schrumpfenden Großstadtreionen und Städten erfordert unterschiedliche Strategien für die zukünftige räumliche Entwicklung. Neben die gewohnte Planung zur Lenkung des Wachstums tritt die Planung zum Auffangen und Steuern des Schrumpfens.
- *Durch Flächenkreislaufwirtschaft Ressourcen schonen (Flächenhaushaltspolitik).* Für eine nachhaltige Entwicklung muss sich weiteres Siedlungswachstum in der Regel durch Verdichtung von Nutzungen und durch Umnutzung brach gefallener oder zu gering

genutzter Bauflächen vollziehen. Langfristiges Ziel muss eine Flächenkreislaufwirtschaft (Flächenhaushaltspolitik) sein.

- *Baukultur auch im regionalen Maßstab fördern.* Architektur und Städtebau und damit das Erscheinungsbild öffentlicher und privater Räume sind von stadtregioalener Bedeutung. Baukultur muss zum öffentlichen Thema und Teil einer qualitätsorientierten Entwicklungspolitik in Großstadregionen werden. Sie trägt zum kulturellen Reichtum und zur Unverwechselbarkeit der Region bei. Sie wirkt nach innen als Bezugspunkt bürgerlichen Engagements und nach außen als „weicher“ Standortfaktor.
- *Siedlungs- und Verkehrsentwicklung in Großstadregionen enger verknüpfen.* Für nachhaltige Entwicklungen, die zugleich den Mobilitäts- und Transportbedürfnissen genügen, müssen Verkehrs- und Siedlungsplanungen besser aufeinander abgestimmt sein. Standorte zentraler Einrichtungen mit öffentlichen (schienegebundenen) Verkehrsmitteln sind zu stabilisieren. Erschlossene Brachflächen (Gewerbe, Bahn, Militär) sind vorrangig zu nutzen. Der öffentliche Nahverkehr ist als Rückgrat regionaler Entwicklung und effizienteste Form der Bewältigung von Massenverkehr bedarfsgerecht auszubauen und zu modernisieren.
- *Steuerungsinstrumente erweitern.* Zur Sicherung einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung in den Großstadregionen muss die Planungs- und Umweltgesetzgebung stärker miteinander verzahnt werden. Die Einführung eines "Baurechts auf Zeit" soll Kommunen ermöglichen, für bestimmte Grundstücke zeitlich begrenzt Nutzungen ohne Entschädigungsanspruch festzusetzen. Subventionen, die Landschafts- und Energieverbrauch fördern, müssen entfallen. Dies gilt vor allem für die Eigenheimzulage und die Pendlerpauschale.
- *Reform der Gemeindefinanzen durchführen.* Die Reform der Gemeindefinanzen ist dringend notwendig. Sie muss zum Ziel haben, die finanzielle Basis der Kommunen zu sichern. Zugleich muss das Prinzip gelten >Wer bestellt, muss auch bezahlen<. Die Länder sollten in ihren kommunalen Finanzausgleichs- und Zuweisungssystemen Komponenten einer Politik für Großstadregionen verankern.
- *Bodenwertsteuer einführen.* Die Gemeindefinanzreform muss eine Änderung der Grundsteuer einschließen. Als wesentliche Bemessungsgrundlage muss ein zeitnah ermittelter Bodenrichtwert dienen. Über eine Bodenwertsteuer kann die städtebauliche Entwicklung einer Kommune strukturell, aber auch ökonomisch, ökologisch und sozial beeinflusst werden. Die Inanspruchnahme neuer Siedlungsflächen wird dadurch eingeschränkt und das disperse Wachstum der Städte gebremst – mit positiver Wirkung für den Natur- und Landschaftsschutz.

Berlin / Hannover im Oktober 2003