

# Entrepreneurial City – Die unternehmerisch denkende Stadt

Franz Schuster

Thüringer Minister für Wirtschaft, Arbeit und Infrastruktur

Die Wegweiser des Wandels in den Kommunen sind seit Jahren unübersehbar. Sie lauten:

- ? Von der Daseinsvorsorge zum Angebot von Dienstleistungen.
- ? Vom verwalteten Bürger zum kritischen Kunden.
- ? Von der Behörde zum Management.

Ihr Zielpunkt ist die **entrepreneurial city**, die Stadt, die sich **als Unternehmen** begreift, unternehmerisch handelt und Kompetenzen an andere unternehmerisch Handelnde abtritt – nach dem Prinzip des **new public management**.

Das sind griffige Formulierungen, die allerdings bei manchem kommunalen Akteur immer noch Überraschung, folglich bei manchem Bürger ein skeptisches Lächeln auslösen.

Für welche tatsächlichen Entwicklungswege stehen sie?

## 1.

Kommunale Verwaltung ist ursprünglich so verstanden worden, dass sie das bürgerliche Zusammenleben durch die Anwendung von Gesetzen, den Erlass von Verordnungen und anderen Regularien lenkt. Dahinter steht das Leitbild eines normativ verstandenen „öffentlichen Interesses“ oder auch – von Ernst Forsthoff in den dreißiger Jahren des 20. Jahrhunderts entwickelt – das Konzept der **öffentlichen Daseinsvorsorge**. Daseinsvorsorge umfasste im Verständnis Forsthoffs Leistungen, die die Grundversorgung der Bevölkerung sichern und daher nicht unter dem Gesichtspunkt der Profiterzielung wahrgenommen werden sollten. Viele dieser Leistungen – die Wasser- und Energieversorgung, der Personennahverkehr, das Friedhofswesen – hätten vom privaten Sektor jener Zeit aber ohnehin nicht abgedeckt werden können.

Seit den achtziger Jahren tritt dagegen die Vorstellung **freier marktwirtschaftlicher Mechanismen innerhalb eines nur ordnungspolitisch angelegten Rahmens** an. Sie zielt auf eine Neubewertung des Verhältnisses von privaten und öffentlichen Aufgaben und damit letztlich auf ein neues Verwaltungshandeln. Ausgangspunkt ist zunächst die Feststellung, dass öffentliche Verwaltungen die Tendenz aufweisen, immer neue Aufgaben auf sich zu konzentrieren. Nicht mehr nur Wasserversorgung und Verkehr, sondern auch Wohnungsbau, Post und Telekommunikation, öffentliche Sicherheit und Justiz, Bildung und Kultur, Sozial- und Gesundheitswesen oder

Raumordnung wurden schon bald als „Aufgabenbereiche von allgemeinem Interesse“ aufgefasst. Andererseits gibt es trotz der inhaltlichen Ausdehnung des Begriffs der Daseinsvorsorge inzwischen keinen kommunalen Bereich mehr, der nicht dem wirtschaftlichen Wettbewerb ausgesetzt ist oder über kurz oder lang ausgesetzt sein wird. Aus beiden Gründen ist es sinnvoll und notwendig, über die Abgrenzung kommunaler Zuständigkeiten und die Verlagerung von Aufgaben auf den privaten Sektor neu nachzudenken. Positive Erfahrungen liegen mit den Privatisierungen etwa im Telekommunikations- und Energiebereich bereits vor.

Nach meiner Ansicht muss der Begriff der Daseinsvorsorge heute stärker im Sinne einer **Sicherstellung von Leistungen** begriffen werden, ohne damit allerdings zu implizieren, dass die Kommune dazu nun auch selbst wirtschaftlich tätig werden muss. Die Aufgabe der Kommune besteht in dieser Perspektive vielmehr darin, die Wirksamkeit von Marktmechanismen im Bereich der kommunalen Daseinsfürsorge – nach heutigem Verständnis gehören dazu vor allem die Sicherstellung von Energie- und Wasserversorgung, Abwasser- und Abfallentsorgung sowie der ÖPNV – durch geeignete Konzepte und Regulierungsmechanismen zu gewährleisten. Dass wir über Konzepte und Mechanismen der Marktsteuerung weiterhin ausführlich zu diskutieren haben, steht dabei wohl außer Frage.

## 2.

Ein anderer wichtiger Aspekt, auf den ich zu sprechen kommen möchte, ist die **Kundenorientierung** von kommunalen Verwaltungen. **Kundenorientierung** wird bestimmt durch Faktoren wie die Ganzheitlichkeit von Diensten, Öffnungszeiten, Schnelligkeit, Zugangsmöglichkeit und Flexibilität.

Was etwa „ganzheitlich“ bedeutet, weiß jeder Unternehmer oder Hausbauer, der sich bisher vom Grundbuchamt zur Baubehörde zum Umweltamt zum Straßenbau zur Gebührenstelle durchschlagen muss – beim ganzheitlichen Dienst könnte er alles Notwendige in **einer** Dienststelle abwickeln! Erforderlich ist hier der Übergang von den segmentierten Funktionen, hoch spezialisierten Arbeitsaufgaben und organisatorisch getrennten Kompetenzen zur durchgängigen, zielorientierten Prozesssteuerung.

**Erfolgsorientiertes Management** wiederum misst sich nicht an der verwaltungsmäßigen Korrektheit einer Maßnahme, sondern am erzielten **Resultat**: Erreichen der gesteckten Ziele, Qualität der Leistung, Kosten-Nutzen-Verhältnis, also letztlich Zufriedenheit des Bürgers.

**Diese und ähnliche Ansätze sind keine Optimierungsversuche im luftleeren Raum, sondern schlichte Notwendigkeit für die Stadt, die ihre Wirtschaft erhalten oder stärken, Lebensqualität und Attraktivität bieten – kurz, ihren Rang halten oder verbessern will.**

Die Mobilität des Bürgers als Abnehmer der Angebote ist exponential gewachsen, **die Stadt steht in einer historisch völlig neuen Konkurrenzsituation** – ganz einfach gesagt: Wer in Meiningen nicht findet, was er sucht, fährt nach Erfurt, nach Eisenach, nach Fulda oder Würzburg, und wenn er die negative Erfahrung zu häufig macht, zieht er schließlich dorthin.

Größer noch ist der Spielraum des **unternehmerischen Investors**: Sein Absatzgebiet wird zunehmend unabhängig vom Standort, und in einer Zeit, in der schon Mittelständler *global players* werden, kann er nicht nur über Stadtgrenzen, sondern über Länder- und Staatsgrenzen hinweg mögliche Orte für seine Ansiedlung vergleichen und wählen.

Kurz: Die einzelne Stadt ist nurmehr **ein** Angebot auf einem großen Markt, und wer auf dem Markt steht, tut gut daran, auch unternehmerisch zu handeln.

Zwischenfazit: Die wesentlichen Merkmale eines *new public managements* lauten also:

- ? Auslagerung (*outsourcing*) von Aufgaben auf private Unternehmen;
- ? Betonung der Kundenorientierung;
- ? Steuerung durch die Ziele – *management by results*;

### 3.

Auf dem Markt agieren zu müssen, führt zwangsläufig zum „Marketing“. Das meint in diesem Zusammenhang, **dass eine Stadt sich, genauer: ihre eigentümlichen Qualitäten und Merkmale, als Produkt begreifen muss.**

Das erfordert zunächst eine präzise Analyse dessen, was man anbieten **will** und anbieten **kann**.

Bleiben wir bei der **Wirtschaftsförderung**: Es genügt nicht zu beschließen, dass man „die Unternehmer“ erreichen will, die an neue Niederlassungen oder Betriebsverlagerungen denken. Im Gegenteil muss die Kommune sich darüber klar werden, was beispielsweise **ihren Wirtschaftsraum von anderen unterscheidet**. Günstigstenfalls sollte sie Merkmale finden, für die sie *unique seller*, einziger Anbieter, ist – ein allerdings selten zu erreichender Idealfall.

Damit zusammen fällt die Definition der **Zielgruppe**: Ein wirtschaftlich touristisch orientierter Ort wird sich nicht um die Ansiedlung von Schwerindustrie bemühen, weil im Erfolgsfall das alte Standbein vom neuen weggeschlagen würde.

Umgekehrt sind jedoch **Synergien** von hoher Bedeutung: So hat etwa Jena als angesehene Universitätsstadt, Ort einer „BioRegio“ und Standort für inzwischen zahlreiche Unternehmen der Hochtechnologie und speziell der Biotechnik ausgezeichnete Chancen für die Anwerbung von forschungsnahen Unternehmen aus diesen und verwandten Bereichen! Im Raum Erfurt–Gotha, um ein weiteres Beispiel zu nennen, sind es unter anderem die **Qualitäten der Infrastruktur**, die ein spezifisches Werbeargument bieten können: Die Lage an der Autobahn, eine großen Schienenverbindung und die Aussicht auf das neue Autobahnkreuz bei Erfurt haben inzwischen mehr als 10 **Logistikunternehmen**, darunter einige Branchenführer, hierher gezogen.

Komplementär muss freilich das unternehmerische Selbstverständnis der Kommunalverwaltung entsprechend fortgeschritten sein: Sie muss – wie eingangs beschrieben – **in der Lage sein, Unternehmen ganzheitlich zu beraten und zu betreuen und ihnen durch zielgerichtete innere Kooperation den Weg freizuräumen**. Marketing nutzt wenig, wenn der Umworbene anschließend auf dem Wege „von Pontius zu Pilatus“ das Interesse verliert.

Gerade solche Leistungen bieten sich auch für das **outsourcing** an: Im größeren Rahmen betreibt etwa die Landesregierung Investorenwerbung und -betreuung nicht selbst, sondern durch die Landesgesellschaft **LEG**.

Und wieder ist bei den hier angesprochenen Aktivitäten – je detaillierter ihre Zielsetzung, umso mehr – zu prüfen, wie weit sie von der Kommune selbst erbracht werden können und **sollten**. Zum *new public management* gehört nämlich auch die kritische Frage nach der **Leistungstiefe**, genau so, wie die Industrie zunehmend ihr Fertigungstiefe in Frage stellt. Hier muss nicht nur über die Auftragsvergabe befunden, sondern im neuen Konzept des **public-private partnership** auch eine Professionalisierung der Leistung zusammen mit der Entlastung der Verwaltung und ihres Haushalts angestrebt werden.

#### **4.**

Dies sind notwendigerweise eher abstrakte Überlegungen. Konkrete Anwendungsbeispiele sind etwa auf touristischem Gebiet zu finden: Tourismusentwicklung funktioniert nur, wenn dieser Bereich nah am Markt agiert. Unter anderem deshalb gehört er unter dem Gesichtspunkt der *entrepreneurial city* zu den Vorreitern bei der Reform der Kommunen. Zahlreiche einst in die Verwaltung integrierte und von der öffentlichen Hand finanzierte Tourist-Informationen in Thüringen sind in den letzten Jahren aus der Verwaltung herausgelöst und als Verein oder GmbH in eine freie Struktur überführt worden.

In Meiningen ist dieser Prozess bereits 1994 vollzogen worden. Träger für die Tourist-Information ist ein Verein, in dem die Leistungsträger des Tourismus entscheidend mitbestimmen, was geschieht. Eine solche Struktur erlaubt nicht nur größere Flexibilität im Handeln, sondern ermöglicht und fordert die Erwirtschaftung von Mitteln in weit aus größerem Maße als in der Verwaltung. Die Grundfinanzierung der öffentlichen Hand bleibt jedoch angesichts der zahlreichen, nicht auf den Nutzer umlegbaren Kosten und der für die gesamten Tourismusbranche betriebenen Wirtschaftsförderung notwendig.

**Städte sind ein Motor des Tourismus in Thüringen:** In der 1999 vorgestellten Potenzialstudie der Thüringer Tourismus GmbH gab mehr als ein Drittel – 36,5 % aller Befragten – als Grund für eine Kurzurlaubsreise nach Thüringen den Besuch von Städten wie beispielsweise Erfurt, Jena, Weimar oder Gera an. Auf diesen Kundenwunsch müssen sich die Städte einstellen – hier liegen gerade in vielen Thüringer, in vielen deutschen Städten wichtige Potenziale.

**Dieses Potenzial wahrzunehmen, zu pflegen und auszubauen, Angebote zu konzipieren und zeitgerecht zu vermarkten - darin zeigt sich in touristischer Sicht das unternehmerische Handeln einer Stadt.**

Saalfeld, Sondershausen, Greiz oder eben Meiningen müssen im Vergleich zu den eher allgemein bekannten Städten – wie den eben genannten – größere Anstrengungen unternehmen, um sich dem potenziellen Gast für den Städte- und Kulturtourismus ins Blickfeld zu bringen. **Eine an bestimmten Zielgruppen orientierte Tourismusstrategie, die Nischen nutzt, ist umso bedeutsamer, je kleiner und weniger allgemein bekannt der Standort ist.**

Meiningen bietet gute, nachahmenswerte Beispiele. Die Stadt profitiert von ihrer geographischen Lage – kann sie doch mit kurzen Wegen und ohne großen zeitlichen Aufwand dem Gast all das bieten, was sein Interesse weckt und wach hält: Sie ist reich an historischer Substanz und aktiviert ihre bedeutende kulturelle Geschichte durch lebendige Gegenwartskultur.

Zugleich ist dieses Angebot in ein landschaftlich äußerst reizvolles Umfeld eingebettet – ein Musterfall für das Thüringer Motto „Kultur und Natur“. **Die Chancen werden offensichtlich erfolgreich genutzt: 15% mehr Besucher und 20% mehr Übernachtungen im letzten Jahr sind das aktuelle Resultat.**

Provinz ist nämlich auch Chance. Kleinere Städte in landschaftlich intakten Regionen besitzen Vorteile: Hier hat alles ein menschliches Maß – die Entfernungen und die zu beherrschende Informations- und Reizflut, die auf den Einzelnen einströmt, sind kleiner. Das Gegenbild zur Anonymität der Großstadt sollte als Qualität begriffen werden.

Das ist und war aber kein „Selbstläufer“. Die sehr positive Entwicklung, die Meinungen in den letzten Jahren unter touristischen Aspekten genommen hat, bedurfte vielfältiger Anstrengungen. **Heute kann die Zusammenarbeit in der Produktgestaltung zwischen privaten Betreibern und Theater, Museen und städtischem Tourismusamt als vorbildlich gelten.**

Dies fügt unseren Überlegungen zur unternehmerischen Stadt ein weiteren, wichtigen Gesichtspunkt hinzu: Den der **Produktentwicklung**.

Voraussetzung für ein sinnvolles Marketing ist schließlich, dass es etwas Marktfähiges zu vermarkten **gibt!** Aus einem schwachen Angebot kann man ein attraktives machen, das gute kann – und muss – ständig weiter verbessert werden. **Auch hier ist enge Kooperation des öffentlichen und des privaten Sektors obligatorisch.**

Der faszinierendste kulturelle Event verliert seine Wirkung, wenn die Stadt nicht das Umfeld, den Service, die Infrastruktur bietet; das schönste Stadtbild vertreibt mehr Besucher als es anzieht, wenn es **leblo**s ist, der Handel lustlos und unattraktiv, die Selbstdarstellung lieblos und desinteressiert wirken.

**Wichtig ist die Verknüpfung von Aktivitäten.** Unternehmerische Interessen einer Stadt und jedes Einzelnen sind nicht zu verwirklichen, so lange die Sicht nicht über den sprichwörtlichen Tellerrand hinaus reicht. Private Betreiber müssen untereinander zusammen und nicht gegeneinander arbeiten. Die Ergänzung durch die Zusammenarbeit mit kommunalen Einrichtungen schafft die Voraussetzungen für eine positive Entwicklung.

## 5.

Die unternehmerische Stadt ist nicht nur „modern“, sie ist auch in einem ganz anderen Sinne **zeitgemäß**.

Die Aufgaben der öffentlichen Hände, von Bund, Land und Kommunen, haben kontinuierlich zugenommen, gleichzeitig steigen die Kosten dramatisch. Das heißt: Die Verteilungsspielräume sind ausgereizt, bei weiter steigenden Kosten wird in Zukunft weniger Geld zur Verfügung stehen.

Eine Antwort darauf gibt die **Kommune**, indem sie nicht Behördenzuständigkeit als Besitzstand pflegt, sondern überall, wo es denn rechtlich möglich ist, die Frage stellt, ob es nicht **auf andere Weise kostengünstiger, effektiver, kundennäher** erbracht werden kann: Gefragt ist die „**schlanke Verwaltung**“ auf der einen, das Modell **public-private partnership** auf der anderen Seite.

Ich denke, eine Kommune, in der jeder Bereich – Verwaltung, Wirtschaft, Bürger – sauberlich getrennt in seinem herkömmlichen Kästchen mit der Aufschrift „Ressort-zuständigkeit“ werkelt, hat keine Zukunft; vor allem aber keine Chancen mehr gegen die *entrepreneurial city*.

# **Kommunalpolitik als Wirkkraft der europäischen Integration**

*Prof. Dr. Günter Rinsche*

*Vorstandsmitglied der Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.*

In den kommenden Jahren werden die Weichen gestellt für das nächste Jahrhundert der europäischen Geschichte. Das Schicksal jeder Stadt und jeder Gemeinde in Europa und aller ihrer Bürger ist untrennbar verbunden mit dem Erfolg oder Mißerfolg beim Aufbau einer neuen und dauerhaften Friedensordnung in Europa.

Kommunalpolitik ist die Kunst, das Zusammenleben der Bürger in Gemeinden und Städten bestmöglich zu ordnen. Die Gemeinde gilt neben der Familie als eine Grundform des menschlichen Zusammenlebens, die nahezu immer und überall gegeben ist. Die Ordnung und das Ordnen des menschlichen Zusammenlebens vollziehen sich in Zeit und Raum. In diesem Sinne ist der Satz berechtigt: Kommunalpolitik ist die Tochter der Geschichte; Geschichte ist die Tochter der Geographie.

Wenn Politik die Kunst ist, das Zusammenleben von Menschen in Zeit und Raum zu ordnen und damit zu ermöglichen, dann muß die Ordnung des menschlichen Zusammenlebens der Würde, dem Wesen und den elementaren Strebungen der menschlichen Person entsprechen. Übergeordnete Zielsetzung dynamischer Kommunalpolitik ist somit die Schaffung, Sicherung und fortwährende Verbesserung aller kommunalen Voraussetzungen der Persönlichkeitsentfaltung freier Menschen. In der Sprache des kommunalpolitischen Programms lautet diese Zielsetzung: „Wir wollen die kommunalen Voraussetzungen dafür schaffen, daß sich alle in unserer Gemeinde wohlfühlen und jeder mehr aus seinem Leben machen kann. Zur Zielsetzung zukunftsorientierter Kommunalpolitik gehört also die Sicherung und Verbesserung von Lebenschancen aller Bürger.

Es ist unbestritten, daß die Europäische Union den Europäern neue und erweiterte Lebenschancen erschließt. Die Gemeinschaft als ein Modell für das friedliche Zusammenleben von Völkern und als Magnet für Millionen Menschen hat ihre Fähigkeit bewiesen, mehr Menschen mehr Lebenschancen zu geben. Die Nutzung der Chancen in Europa setzt aber die Kenntnis der Gegebenheiten und Erfordernisse voraus. Auch unter diesem Aspekt ist die Devise „Denke global, handle lokal!“ mehr als berechtigt.

## **Ortsbestimmung der Gegenwart**

Schon im 16. Jahrhundert hat der englische Staatsdenker Francis Bacon (1561 - 1626) auf die Notwendigkeit der Ganzheitsbetrachtung hingewiesen. Er schrieb: „Doch wenn der Mensch die Geschehnisse ohne Zusammenhang betrachtet, so bleibt er womöglich dann stecken und kommt nicht weiter.“ Wenn die Gegebenheiten der Geographie, der Geschichte und der Gegenwart die Zukunft eines Gemeinwesens beeinflussen, dann

gehören Kenntnis und Nutzung dieser Gegebenheiten zu den Erfolgsbedingungen dynamischer Kommunalpolitik. Unentbehrlich für eine europäische Zukunftssicherung durch europäische Kommunalpolitiker sind die Lehren der Geschichte, die Ortsbestimmung der Gegenwart und die Tagesordnung der Zukunft.

Die Kettenreaktion von immer neuen wissenschaftlichen Entdeckungen und Erkenntnissen, technologischen Neuerungen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandlungen stehen unter einem Gesetz der Beschleunigung. Der Zeitraum von der wissenschaftlichen Erkenntnis bis zu den dadurch entstehenden Wandlungen in Wirtschaft und Gesellschaft verkürzt sich. Im Zeitraffertakt rücken Vergangenheit und Zukunft immer näher zusammen. Diese Dynamik verkürzt Zeiträume und Entfernungen. Die technologischen und sozialökonomischen Kettenreaktionen überschreiten Grenzen, verbinden Räume und umspannen die Erde. Es entsteht eine weltweite Verflechtung, die auch, aber nicht nur eine Folge der raumüberwindenden modernen Kommunikationstechnologien ist.

Die globale Verflechtung läßt nationale Autarkiebestrebungen sinnlos werden. Isolierung und Abkapselung führen zu Sterilität und Selbstverstümmelung. Die neue weltweite Wirklichkeit überwindet jeden nationalen Größenwahn. Mit Recht warnt Arnulf Baring seine deutschen Landsleute vor Realitätsblindheit und kontaktarmer Selbstüberschätzung. Wer die weltweite Dynamik nicht erkennt, steht in der Gefahr, mit den Methoden von gestern die Probleme von heute erst übermorgen lösen zu wollen.

### **Globalisierung und Fragmentierung**

Die Gegebenheiten und Gefährdungen Europas in der Gegenwart stehen in einem weltweiten Zusammenhang mit den gegenläufigen Tendenzen der Globalisierung einerseits und einer Fragmentierung andererseits. Schlüsselworte dieser „Ambivalenz“ der weltweiten Entwicklung sind:

1. Globalisierung, d. h. zunehmende weltweite Verflechtung und gegenseitige Abhängigkeit.
2. Fragmentierung, d. h. Zerfall und Zersplitterung von Staaten, Sorge um Identitätsverlust und Suche nach ethnischer Identität, Verlust an Geborgenheit und Nestwärme durch Dynamik und Komplexität der Entwicklung, Verharren in überschaubaren Räumen, Angst vor Völkerwanderung und „Überfremdung“, Ausbreitung des sog. Fundamentalismus, z. B. im Islam.

### **Sieben „Plagen der Menschheit“**

Von erheblichem Einfluß auf die weltweiten Integrationstendenzen ist die Erkenntnis, daß die menscheitsbedrohenden Gefahren nur noch durch eine institutionelle Zusammenarbeit der Staaten und supranationalen Gemeinschaften gebannt werden können.

In einer Zusammenfassung wurden schon 1992 sieben „Plagen der Menschheit“ genannt:

1. Bürgerkriege in allen Kontinenten und Flüchtlingselend
2. Hungersnöte in Entwicklungsländern
3. Weltweiter Drogenhandel
4. International organisiertes Verbrechen
5. Globale Umweltzerstörung
6. Überbevölkerung und Massenmigration
7. Globale Epidemien

In seinem „Faust“ läßt Goethe einen Bürger sprechen:

„Nichts Besseres weiß ich mir an Sonn- und Feiertagen  
Als ein Gespräch von Krieg und Kriegsgeschrei,  
Wenn hinten, weit in der Türkei,  
die Völker auf einander schlagen.  
Man steht am Fenster, trinkt sein Gläschen aus  
Und sieht den Fluß hinab die bunten Schiffe gleiten;  
Dann kehrt man abends froh nach Haus  
Und segnet Fried' und Friedenszeiten.“

## **Weltweite Vernetzung**

Das war einmal! Heute sind die Auswirkungen der Menschheitsplagen in jeder Stadt, in jeder Gemeinde spürbar. Die Globalisierung enthält auch zunehmende Gefährdungen durch eine weltweite negative Vernetzung. Politikbereiche, die früher getrennt waren, wachsen zusammen. Die Probleme und Handlungsfelder der inneren und äußeren Sicherheit verschmelzen. Dies gilt in ähnlicher Weise für viele andere Problemfelder, für die der Politiker, vor allem der Kommunalpolitiker, eine neue Verantwortung übernehmen muß. Die strategischen, taktischen und organisatorischen Konsequenzen aus dieser Verschmelzung müssen ergründet und so schnell wie möglich in praktische Politik umgesetzt werden. Die europäische Einigung ist auch unter diesen Aspekten unverzichtbar.

Für die Europäische Integration kommt es jetzt darauf an:

- ihre Handlungsfähigkeit zu verbessern,
- ihre Institutionen wirksamer zu machen,
- ihre sozialökonomische Leistungsfähigkeit und weltweite Wettbewerbsfähigkeit, z. B. durch eine einheitliche stabile Währung, zu steigern,
- ihre Finanzierungsfähigkeit zu sichern,
- ihre menschenwürdige Ordnung für ganz Europa wirksam werden zu lassen,
- ihre Bürger vor akuten und potentiellen Gefahren zu schützen,
- die Integration dauerhaft zu gestalten,

- die aktive Zustimmung der Europäer zu gewinnen.

Die Zersplitterung der Weltpolitik und die anarchistische Struktur der internationalen Staatenwelt behindern und verhindern die Lösung der lebenswichtigen Probleme der Erde. Die Frage nach der neuen Weltordnung wird gestellt, aber sie ist noch nicht beantwortet. Es gilt nun, aus Chaos Ordnung zu schaffen. Ruprecht Riedl definiert: „Ordnung ist Gesetz mal Anwendung.“ Aber: Wer macht die Gesetze? Und wer sorgt weltweit für deren Anwendung? Solange keine Weltregierung besteht, sind es übernationale Zusammenschlüsse von Staaten, die Beiträge zur Überwindung der globalen Anarchie leisten können. Eine handlungsfähige Europäische Union ist auch aus diesen Gründen unverzichtbar und lebensnotwendig. Lebensnotwendig - das heißt hier: Lebensgefährliche Not zu wenden!

Es gilt, eine neue Ordnung für Europa zu schaffen, eine Ordnung, die es uns und unseren Kindern und Kindeskindern ermöglicht, auch im 21. Jahrhundert in Frieden und Freiheit zu leben. Diese neue, lebensnotwendige Ordnung kann nicht ohne die aktive Mitwirkung verantwortungsbewußter Kommunalpolitiker aufgerichtet werden. Das gemeinsame Haus Europa, das Haus der Freiheit, ist nur dann stabil und dauerhaft, wenn seine kommunalen Fundamente stark und tragfähig sind.

Die kommunalen Perspektiven der europäischen Zukunftssicherung werden sichtbar

1. in den Bauelementen und Gestaltungsprinzipien der europäischen Ordnung,
2. in den kommunalen Beiträgen zur Überwindung von Krisen und zur Nutzung der Chancen in Europa,
3. in den Problemlösungskompetenzen der Europäischen Gemeinschaft, die in vielen Bereichen nur durch kommunale Mitwirkung aktiviert und vor Ort nutzbar gemacht werden können,
4. in der zukunftssichernden Kombination von europäischer Handlungsfähigkeit durch Größe und Stärke mit der kommunalen Geborgenheit in überschaubaren Räumen, mitmenschlicher Verbundenheit und sozialer Verwurzelung.

### **Bauelemente der neuen Ordnung**

Aus den Wesenselementen der europäischen Kultur (Freiheit - Ordnung - Menschenwürde) ergeben sich vier Bauelemente einer neuen Ordnung in Europa:

1. Die Rechtsstaatlichkeit, auch als Grundlage der Humanität
2. Die parlamentarische Demokratie (Legalität und Partizipation)
3. Der föderalistische Gemeinschaftsaufbau (Subsidiarität)
4. Die Soziale Marktwirtschaft (Solidarität und Effizienz)

Im Hinblick auf die kommunalen Perspektiven der europäischen Integration ist hier festzustellen: Das Prinzip der Subsidiarität ist kein Alleineigentum einer politischen Entscheidungsebene, z. B. der deutschen Bundesländer. Subsidiarität als politische Wirkkraft beginnt beim einzelnen Bürger, beim menschlichen Individuum, d. h. - wörtlich

übersetzt - bei der unteilbaren Person. Subsidiarität sichert das Recht der kleinen Lebenskreise. Jeder Lebenskreis soll alle Aufgaben in eigener Vollmacht und durch eigene Initiative leisten. Nur das, was im kleineren Lebenskreis nicht oder nicht mehr geleistet werden kann, soll in der größeren Gemeinschaft bzw. auf der höheren Entscheidungsebene gestaltet werden.

Der Aufbau der Gemeinschaft von unten nach oben

- entspricht der Freiheit und Würde des Menschen,
- garantiert die notwendigen Freiheitsräume für die Selbstentfaltung des Bürgers,
- ermöglicht sparsame Verwendung knapper Ressourcen durch Vermeidung der hohen Kosten zentralistischer Verwaltung und durch die Nutzung der Eigeninitiative,
- fördert Eigenverantwortung, Risikobereitschaft und Eigenvorsorge,
- verringert die Gefahr einer Ausbeutung der Gemeinschaft durch parasitäres „Trittbrettfahren“,
- ist eine wesentliche Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit der Europäischen Union und einer neuen Ordnung in Europa.

Das Subsidiaritätsprinzip findet seinen Niederschlag und seine praktische Umsetzung z. B. im Recht der Selbstverwaltung der kommunalen und öffentlichen Körperschaften, im Föderalismus und im „Europa der Regionen“.

### **Einheit und Vielfalt**

Die schwierige Gestaltungsaufgabe einer neuen Ordnung in Europa, bei der es vor allem darauf ankommt, mehrere wichtige Erfordernisse auf einen Nenner zu bringen, kann nur dann gelingen, wenn man bei der Verfolgung einzelner Ziele und partikularer Interessen jede Übertreibung sorgsam vermeidet. Durch Übertreibung kann man gute Ideen ad absurdum führen.

Der Begriff Subsidiarität darf nicht dazu mißbraucht werden, Teilinteressen zu Lasten einer zukunftssichernden europäischen Ordnung durchzusetzen. Eine föderative Ordnung in Europa muß kooperativ und konstruktiv, darf aber nicht destruktiv und desintegrierend sein.

Das Erfordernis der Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit der Europäischen Gemeinschaft ist von existentieller Bedeutung für die Zukunft Europas. Nur eine starke und handlungsfähige Europäische Gemeinschaft kann ihre unentbehrlichen Beiträge für Frieden, Freiheit, Stabilität und menschenwürdige Ordnung im wiedervereinigten Europa leisten.

Ein Maximum an Aufgaben für die Europäische Union bedeutet ein Minimum an Effizienz in der Aufgabenerfüllung. Das heißt: Die Europäische Union muß sich auf die Aufgaben konzentrieren, die nur durch eine gemeinsame europäische Politik gelöst werden können. Der praktische Sinn der Subsidiarität besteht also darin, daß möglichst viele Aufgaben im Gemeinschaftsleben so nah wie möglich beim Bürger erfüllt werden, um knappe Ressourcen zu sparen und um die Handlungsfähigkeit der größeren politischen Entscheidungsebenen dadurch zu stärken, daß sie von allen Aufgaben entlastet werden, die nicht zwingend zu ihren sachlich gebotenen Kompetenzen gehören. Dies gilt auch in besonderer Weise für eine zukunftssichernde Kommunalpolitik, die der Versuchung widerstehen muß, um kurzfristiger Vorteile willen am Markt tätig zu werden und damit den mittelständischen Unternehmen ruinöse Konkurrenz zu machen.

### **Europäische Zuversicht**

Eine europaorientierte Kommunalpolitik kann wesentlich dazu beitragen, die gegenwärtige Problemlage bewußt zu machen und die damit verbundene Euro-Skepsis in eine neue Europa-Energie umzuwandeln. Kommunalpolitik kann und muß zum europapolitischen Integrator werden. So fördern kommunale Partnerschaften in Europa sowohl die europäische Identität wie die europäische Zuversicht. Dies ist sehr wichtig, denn es gibt keine gute Zukunft für die Europäer ohne europäische Zuversicht.

Im Hinblick auf das Problem der europapolitischen Durchsetzungsfähigkeit darf nicht übersehen werden, daß viele EU-Programme auf der Ebene der Kommunalpolitik durchgesetzt werden müssen, d. h., die europäische Effizienz beruht nicht zuletzt auch auf der Leistungskraft unserer Städte und Kreise.

Die Problemlösungskompetenz der Politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion wird ebenfalls erst dann ihre volle Wirksamkeit entfalten können, wenn die Kommunalpolitiker die Sache Europas zu ihrer eigenen machen. Dies bezieht sich ebenso auf die Schaffung einer europäischen Infrastruktur für das 21. Jahrhundert („Transeuropäische Netze“) wie auf die Überwindung der strukturellen Arbeitslosigkeit durch Einführung der europäischen Wettbewerbsfähigkeit auf den Weltmärkten.

### **Kommunale Initiativen**

Zur Überwindung der strukturellen Arbeitslosigkeit und damit zur mittelfristigen

Verbesserung kommunaler Einnahmen sind kommunale Initiativen erforderlich. Es wird häufig übersehen, daß wesentliche Grundlagen der Wettbewerbsfähigkeit auf kommunaler Ebene geschaffen und gestaltet werden.

Globaler Wettbewerb ist heute:

1. ein Kosten- und Preiswettbewerb,
2. ein Innovations- und Qualitätswettbewerb,
3. ein Zeitwettbewerb.

Die damit verbundenen Fragen lauten:

1. Wer arbeitet effizienter?
2. Wer hat Kreativitäts-, Technologie- und Qualitätsvorsprünge?
3. Wer ist am schnellsten auf dem Markt und hat die bessere Marketingstrategie?

Eine erfolgsorientierte Kommunalpolitik muß sich selbstkritisch fragen, ob und inwieweit sie ihren heimischen Unternehmen in diesen Erfolgsvoraussetzungen hilft oder schadet. Unter diesen Aspekten ist die von bestimmten Kräften und politischen Gruppen praktizierte Methode „Vertagen, verzögern, verhindern“ nicht nur kontraproduktiv, sondern auch selbstzerstörerisch.

Die gegenwärtige Diskussion über die Reform der europäischen Wohlfahrtsstaaten und die Ursachen dieser Problematik beeinflusst die Rolle der Kommunen im künftigen Europa in einem hohen Maße. Sarkastisch sagt man heute: Die Devise ‚Verteile und herrsche‘ funktioniert nicht mehr, wenn nichts mehr zum Verteilen da ist. Wichtiger als saloppe Sprüche dieser Art ist aber eine realistische Ursachenanalyse.

Sinkende Staatseinnahmen, defizitäre Sozialbudgets und tendenziell abnehmende Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wohlfahrtsstaaten sind ursächlich mit dem Tatbestand der weltweiten Verflechtung verbunden. Die globale Transparenz durch mehr als eine Milliarde Fernsehgeräte und Internet, die sekundenschnelle Kommunikation durch Nachrichtensatelliten, Fax usw., die Raumrevolution durch Düsenflugzeuge und Hochgeschwindigkeitszüge und die damit verbundene internationale Mobilität ermöglichen einen weltweiten Wettbewerb um Märkte und zur Gewinnung von fortschrittsfördernden Ressourcen, z. B. kreativer und unternehmerischer Persönlichkeiten, know-how, Kapital usw..

### **Folgenreiche Mobilität**

Vereinfacht gesagt: die mobilen Menschen werden dorthin gehen, das Kapital und die Spargelder dahin fließen, die Investitionen dort getätigt und die wettbewerbsfähigen Arbeitsplätze dort geschaffen, wo die politischen, ökonomischen und ökologischen Rahmenbedingungen optimal sind. Mit anderen Worten: Es gibt nicht nur einen weltweiten Wettbewerb in der Wirtschaft, sondern es entsteht auch ein weltweiter Wettbewerb in der Politik. Politisches Versagen in diesem Wettbewerb führt zu

sozialökonomischen Ausweichreaktionen, Standortverlagerungen oder Fluchtbewegungen wie

1. Wegzug der Talente und Begabungen (brain drain),
2. Kapitaltransfer und Kapitalflucht (capital drain),
3. Innere Emigration, d. h. sozialökonomische Passivität („rent-seeking-society“ bzw. Flucht in die Schattenwirtschaft, Schwarzarbeit, Nischenwirtschaft, underground-economy).

Die Versuche, sich aus diesem ökonomischen und politischen Wettbewerb auszuklinken, z. B. durch Abkoppelung vom technischen Fortschritt und durch Abkapselung vom Welthandel, würden zur Massenarmut führen. Im Hinblick auf den technischen Fortschritt gilt das Wort „One cannot unlearn“, d. h. man kann nicht rückwärts lernen. Erfindungen und Entdeckungen kann man nicht zurücknehmen. Die Abkapselung vom Welthandel ist Anfang der 30er Jahre durch die „beggar-my-neighbour-Politik“ und den Protektionismus versucht worden. Die Ergebnisse waren Massenarmut und totalitäre Kriege. Dauerhafte soziale Sicherheit im Zeitalter der Globalisierung ist nicht mit den Methoden von gestern zu gewährleisten.

### **Interne Problemursachen**

Neben den externen Ursachen der Probleme westlicher Wohlfahrtsstaaten sind vor allem aber die internen Ursachen europäischer Schwierigkeiten zu beachten. Beispielsweise sind hier zu nennen:

1. Die Illusion vom Schlaraffenland, d. h. die Unkenntnis über die „Ursachen des Wohlstands der Nationen“ (Adam Smith, 1723 - 1790).
2. Das Mißverständnis über Wesen und Möglichkeiten des Wohlfahrtsstaates: „Der Staat ist die große Fiktion, nach der jeder glaubt, auf Kosten der anderen leben zu können.“ (Frederic Bastiat, 1801 - 1850)
3. Das „Sperrklinkengesetz“ der Sozialpolitik: Mehr geht immer, weniger nie!
4. Das „Vollkasko-Prinzip“ im Sozialsystem, das durch den Staat nicht mehr zu finanzieren ist. Ohne Eigenbeteiligung an den Ausgaben gibt es keine Motivation zum Sparen. Ohne Preiszahlung für knappe Ressourcen entsteht Ressourcenverschwendung. Ohne Gewinnbeteiligung verringert sich der Leistungsanreiz.
5. Die sinkende Arbeitsmotivation durch Egalisierung der Nettoeinkommen aus Arbeit und Sozialtransfer: „Der Zuwachs bei den Fürsorgeleistungen, die manche Arbeitslosen- oder Sozialhilfeempfänger bei einigen wenigen Stunden Schwarzarbeit besser stellen als die, die normal arbeiten, muß schleunigst beendet werden (Bundeskanzler a. D. Helmut Schmidt).

6. Die Nichtbeachtung des Subsidiaritätsprinzips in der praktischen Politik, insbesondere in der Sozialpolitik und in der Europapolitik.
7. Die abnehmende Eigenverantwortung, die Bundeskanzler Ludwig Erhard bereits vor dreißig Jahren als Gefährdung durch wachsenden Wohlstand prognostiziert hat.
8. Die Blockade in der „Verhinderungsdemokratie“: „Inzwischen haben sich die Epigonen massenhaft vermehrt und nutzen Strahlkraft und moralischen Anspruch des Ausdrucks ‚Bürgerinitiative‘ für alles, was abgelehnt wird, und für alle, die ‚dagegen‘ sind.“ (Rolf Böhme, SPD)
9. Die Mißachtung der institutionellen Symmetrie, d. h. die Identität bzw. Übereinstimmung der Entscheidungsträger, Steuerzahler und Nutznießer staatlicher Leistungen. Bei gröblicher Mißachtung des Prinzips der institutionellen Symmetrie besteht die Gefahr parasitärer Ausbeutung der einen Gruppe durch die andere.
10. Die Ausuferung der Subventionspolitik: „Subventionen verhindern in der Regel die wirtschaftliche Anpassung an technische Neuerungen, tragen zur Verkrustung überholter Strukturen bei, hindern den technologischen Fortschritt und führen zu Arbeitslosigkeit und zu einem Rückgang des realen Volkseinkommens.“ (H. C. Recktenwald)
11. Die Aushöhlung und Erosion der Marktwirtschaft. Schon 1986 haben Kieler Ökonomen darauf hingewiesen, daß mehr als die Hälfte der Wertschöpfung außerhalb von Wettbewerbsbedingungen entsteht.
12. Die Gefährdung des unternehmerischen Mittelstandes und der selbstverantwortlichen Bevölkerungsgruppen durch fiskalische Belastung und bürokratische Belästigung. Während die multinationalen Konzerne ihre Steuerzahlungen dadurch optimieren, daß sie ihre Gewinne in Ländern mit niedrigen Steuersätzen und ihre Verluste in Ländern mit hohen Steuersätzen machen, trifft den mittelständischen Steuerzahler die volle Wucht der fiskalischen Belastung. Die „Ausweichreaktionen“ des selbständigen Mittelstandes sind Betriebsaufgabe, Betriebsverkauf oder Konkurs.

## **Initiative und Motivation**

Im Hinblick auf die existenziell notwendige sozialökonomische Effizienz einer neuen Ordnung in Europa ist die Mahnung des deutschen Nationalökonomen Artur Woll beachtenswert: „Worauf es ankommt ist die Erkenntnis, daß man nicht private Initiative und Verantwortung in der Wirtschaftspolitik betonen und in der Steuerpolitik konterkarieren oder Freiheitsrechte und Freiheitskonsequenzen für eine funktionierende Wirtschaft als nötig erachten und in der Sozialpolitik vergessen kann.“

Die Gefährdung unserer sozialen Sicherheit ist ursächlich verbunden mit der Erosion der Sozialen Marktwirtschaft, der Explosion der öffentlichen Ausgaben und der Implosion der staatlichen Steuerertragskraft. Soziale Sicherheit gewinnt man nicht durch Streiks und Demonstrationen. Ideologien und Illusionen sind keine Garantien für ein menschenwürdiges Leben im 21. Jahrhundert. Erforderlich für eine dauerhafte soziale Sicherheit ist es, Menschen zur Leistung zu motivieren, das natürliche Eigeninteresse zu

aktivieren, den wohlstandsfördernden Wettbewerb zu stimulieren und schließlich Europa zu integrieren.

Die „Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung“ betont nicht nur die Rechte, sondern vor allem auch die kommunale Verantwortung für die funktionsfähige freiheitliche Demokratie in Europa. Der Präsident der Deutschen Sektion des „Rates der Gemeinden und Regionen Europas“, Dr. Heinrich Hoffschulte, zitiert mit Recht Alexander Solschenizyn, der 1994 schrieb: „Wir haben schon deshalb keine Demokratie in Rußland, weil keine funktionierende örtliche Selbstverwaltung geschaffen wurde.“

### **Mit Optimismus und Selbstvertrauen**

Die europäische und weltweite Verantwortung der Kommunalpolitiker ist beweisbar und verlangt Konsequenzen. Zur praktischen Verantwortung gehören Optimismus und Selbstvertrauen. Gesundes Selbstvertrauen ist nicht sterile Selbstzufriedenheit. Selbstvertrauen ist das Bewußtsein, daß man durch Denken und Handeln Probleme lösen kann. Denken heißt: Möglichkeiten erwägen. Handeln heißt: Möglichkeiten nutzen.

Jede politische Gemeinschaft - wie auch jeder denkende Mensch - muß von Zeit zu Zeit selbstkritisch die Grundfragen der Effektivität und Effizienz stellen und beantworten: Effektivität - d. h. tun wir die richtigen Dinge? Effizienz - d. h. tun wir die Dinge richtig?

Oder in anderen Worten: Steht unser kommunalpolitisches Handeln in Übereinstimmung mit unseren Grundsätzen und mit den Erfordernissen von heute und morgen? Setzen wir unsere Mittel und Möglichkeiten richtig, zielorientiert und effizient ein?

Eine zukunftsorientierte Politik wird diese Fragen nur dann richtig beantworten können, wenn sie die kommunalen und die europäischen Perspektiven, Erfahrungen und Belange in ihre Überlegungen einbezieht. Auch in diesem Sinne gilt der Satz des Oberbürgermeisters und Bundeskanzlers Konrad Adenauer: „Europa - das ist die Notwendigkeit für uns alle!“

# **Globalisierung als Chance für Städte und Kommunen begreifen**

*Dieter Althaus, MdL*

*Vorsitzender des CDU-Landesverbandes Thüringen  
und der CDU-Fraktion im Thüringer Landtag*

Angesichts der Globalisierung und zunehmenden Mobilität stehen Städte und Kommunen heute vor qualitativ neuen Herausforderungen. Diese nicht als Last, sondern als Chance für die Gestaltung städtischen Lebens zu begreifen, setzt voraus, dass man bereit ist, sich dem Wettbewerb, der mit der Globalisierung einhergeht, zu stellen und ihn als Motor für gesellschaftliche und städtische Entwicklung zu verstehen.

Globalisierung und Mobilität werfen viele Fragen auf, für den Einzelnen und die Gesellschaft. Orientierung ist gefragt. Hier findet die Stadt ihre Chance und hat damit eine Bedeutung für die Gesellschaft insgesamt. Sie muss menschlich, familienfreundlich und modern sein. Sie muss eigenständig, aber in einem Netzwerk existieren. Sie muss für Identifikation sorgen und Integration leisten. Sie muss sich im Grunde als „Polis“ verstehen, sich auf ihren Ursprung besinnen und auf dieser Basis die Zukunft gestalten.

Städte haben von der Frühzeit an das Gesicht unseres Kontinents maßgeblich geprägt. Nördlich der Alpen erlangten die Städte zwar wesentlich später als in Südeuropa eine vergleichbare Bedeutung, jedoch bestimmten sie auch hier bald Richtung und Geschwindigkeit der wirtschaftlichen und kulturellen Entwicklung. Ihre bis heute dominierende Rolle erreichten die Städte in Mitteleuropa durch die industrielle Revolution im 19. Jahrhundert, als Arbeitskräfte aus dem ländlichen Raum massenhaft in die Städte, insbesondere der Industriezentren, strömten und dort einen enormen Bevölkerungszuwachs erzeugten, wie z.B. im Ruhrgebiet. Dies führte natürlich zu zahlreichen Problemen, denen man mit gezielter Stadtplanung zu begegnen suchte. Zahlreiche zukunftsweisende Lösungen wurden dabei gefunden, aber auch viele Irrwege beschritten. Das gilt sowohl für die Zwischenkriegszeit als auch für die Phase nach dem Zweiten Weltkrieg, als sich vielen der stark zerstörten Städte die Chance zur Um- oder Neugestaltung im Zuge des Wiederaufbaus bot. Auf dem Gebiet der ehemaligen DDR hat darüber hinaus die von der sozialistischen Ideologie geprägte Architektur spezifisch monotone Spuren im Städtebau hinterlassen. Die politische Wende schließlich hat wertvolle, historische Bausubstanz vor dem Abbruch bewahrt. Die Sanierung historischer Stadtkerne schreitet seither erfolgreich voran.

Das gilt insbesondere für Thüringen, das über keinen Ballungsraum wie das Rhein-Main-Gebiet, das Ruhrgebiet oder den Großraum Stuttgart verfügt. Nur zwei Städte, Erfurt und Gera, haben mehr als 100.000 Einwohner. Jena liegt knapp unterhalb dieser Grenze. Alle übrigen kreisfreien und kreisangehörigen Städte sind kleiner. Die drei genannten Städte bilden die Thüringer Oberzentren, um die sich die drei einzigen „Verdichtungsräume“ des Landes befinden, das sind Gebiete mit besonders hoher Konzentration von Bevölkerung, Infrastruktur und ähnlichem. In diesen „Verdichtungsräumen“ lebt etwa jeder fünfte Einwohner, während im Bundesschnitt jeder zweite Bürger in solchen „Verdichtungsräumen“ wohnt. Hieran wird der überwiegend ländlich geprägte Charakter Thüringens, das sogenannte „grüne Herz“ Deutschlands deutlich. Die drei Oberzentren sind Teil der Thüringer Städtereihe, die von Eisenach bis nach Altenburg reicht und in der sich etwa ein Drittel aller Thüringer angesiedelt haben. In den übrigen Landesteilen finden wir vor allem klein- und kleinere Mittelstädte, die auch Funktionen für die umliegenden ländlichen Regionen wahrnehmen.

Diese städtische Siedlungsstruktur ist zu einem guten Teil historisch bedingt, zum einen zurückreichend in die Zeit der fürstlichen Kleinstaaterei auf Thüringer Territorium bis zum Beginn des 20. Jahrhunderts, zum anderen durch die vorrangige Förderung der Bezirksstädte zu DDR-Zeiten. Sie bildet den Ausgangspunkt für die künftige Entwicklung Thüringens, dessen Städte sich in Konkurrenz nicht nur zu anderen Städten in Deutschland, sondern zunehmend in Europa und weltweit befinden.

Der Wettbewerb um wirtschaftliche, ökologische und humane Ressourcen ist im Zeitalter von Globalisierung und engmaschiger medialer Vernetzung längst zu einem europäischen, vielleicht sogar weltweiten Verteilungsstreit zwischen den Städten und Regionen der Industriestaaten geworden. Um hierin bestehen zu können, müssen die jeweiligen Potenziale geweckt und optimal genutzt werden. Den Städten fällt dabei eine wegweisende Schrittmacherfunktion zu. Sie sind die Motoren auch für die Regionalentwicklung. Deshalb müssen ihre Funktionen auch für die Entwicklung des Umlandes berücksichtigt werden. Städte haben im Regelfall eine historische bedingte Leitfunktion. Städte müssen sich auch in Zukunft als Sozialgemeinschaft mit kulturstiftendem Auftrag verstehen. Weltweit erkennbare Tendenzen der Städte als Notstandsentwicklungszentren – Metropolen in Südamerika oder Afrika – müssen korrigiert werden. Die Folgen für das soziale Miteinander, zum Beispiel Großstadtverwahrlosung, Kriminalität, Massenprostitution, etc. geben hier zum Teil dramatische Signale.

Wie also müssen Städte gestaltet sein, damit sie hinsichtlich der Versorgung mit Waren, Dienstleistungen sowie Freizeit- und Kulturangeboten ein möglichst hohes Maß an Lebensqualität ermöglichen?

Wie können die Verkehrsströme zum Transport von Gütern und Menschen geregelt und organisiert werden?

Wie sollen ausreichende Kapazitäten an Wohnraum für die Bevölkerung zur Verfügung gestellt werden und wie ist die notwendige Anzahl von Arbeitsplätzen zu schaffen oder zu sichern?

Wie kann möglichst schnell, flexibel und angemessen auf Veränderungen in den verschiedenen Bereichen reagiert werden, von denen die Stadtentwicklung beeinflusst wird?

Wie können gemeinschaftsstiftende und gemeinschaftsstabilisierende Elemente in Städten geschaffen und gestärkt werden?

Die großen Herausforderungen für die Städte liegen in den Bereichen Wirtschaft, Kultur und Demokratie. Dabei müssen die Städte ihrer Aufgabe als Regionalmotor erhalten und ausbauen können.

Das gilt erstens in wirtschaftlicher Hinsicht: Hier haben die größeren Städte einen Start- und Standortvorteil gegenüber kleineren und mittleren urbanen Zentren, da Unternehmen in den größeren Städten günstigere Voraussetzungen im Bereich der öffentlichen und privaten Dienstleistungen, für Aus- und Weiterbildung sowie für den Zugang zu wissenschaftlichen und technischen Innovationen an Universitäten und anderen Forschungseinrichtungen finden. Hier steht das größte Reservoir an Arbeitskräften zur Verfügung und durch die Anbindung an Autobahnen, Hochgeschwindigkeitsstrecken für Züge oder Flugverbindungen sind sie schneller erreichbar. Deshalb wird der Trend zur Konzentration des Arbeitsplatzangebotes in den größeren Städten weiter anhalten, auch wenn im Gegenzug ihre Bevölkerungszahlen in den Kernstädten eher sinken wird, da die Trennung von Arbeits- und Wohnort stetig zunimmt.

Tendenzen, dass Sozialisation und Integration dann nicht mehr gelingen, dürfen nicht unterschätzt werden. Die städtebauliche Leitplanung muss deshalb klare Vorgaben für Familienfreundlichkeit und Sozialintegration geben und ein integratives Konzept von individueller und gemeinschaftlicher Bebauung, von Handel- und Dienstleistung und familienstützenden Einrichtungen vorsehen. Gerade kleine und mittlere Städte haben hier gute Chancen. Die Aufrechterhaltung und der Ausbau des Angebots an öffentlichen Dienstleistungen, an Einrichtungen für Gesundheit, Bildung und Kultur und eine günstige Verkehrsanbindung können ihre Attraktivität als Wirtschaftsstandort erhöhen, zumal auch für Unternehmen ein entsprechendes Sozialklima im Umfeld wichtig ist.

Städte haben zweitens in kultureller Hinsicht eine herausragende Bedeutung und zwar nicht nur bezogen auf den „klassischen“ Kulturbereich wie Museen, Galerien, Theater und Orchester. Städtische Zentren können im umfassenden Sinn Kristallisationspunkte regionaler Kultur sein und sich zum Orientierungs- und Identifikationsmaßstab für die Bewohner ganzer Regionen entwickeln. Traditionen können aufgebaut und gepflegt werden, und erfordern eine ausgewogene Verbindung mit dem Umland, bei aller gemeindlichen Identitätspflege. Starke Städte als funktionale Zentren und gut entwickelte ländliche Räume bieten die besten Voraussetzungen dafür, dass sich eine ausgeprägte regionale Identität und regionales Selbstbewusstsein entwickeln können. In Thüringen z.B. berücksichtigen Landesentwicklung, Raumplanung und Städteplanung sowie die Förderpolitik für den ländlichen Raum diese Tatsachen.

Städte haben drittens im Blick auf Politikgestaltung eine wesentliche Aufgabe. Gerade in Zeiten der Globalisierung müssen die kleinen, überschaubaren, identifizierbaren und erklärbaren Räume gestärkt werden. Natürlich gibt es auch die „Global-Player-Menschen“, aber die Mehrzahl wird nicht in dieser Situation sein. Politische Teilhabe und Teilnahme braucht ein Gesicht. Die Bedeutung der Kommunalpolitik muss und wird deshalb wachsen. Sie ist Vertrauensebene für die repräsentative Demokratie, wo Bürger Verantwortung für Bürger übernehmen. Auch die direkte Teilhabe der Menschen an Politik gelingt auf kommunaler Ebene erfolgreich. Die vielfältigsten Formen bürgerschaftlichen Engagements benötigen den direkten Kontakt und geben der Stadt Konturen.

Europa wird deshalb eine gute Zukunft haben, wenn es uns gelingt die Kompetenzabgrenzung nicht von Oben zuzuordnen, sondern entsprechend dem Grundsatz der Subsidiarität von Unten aufzubauen. Nicht Provinzialismus oder Abschottung sind damit gemeint, nein, selbstverständlich muss Politik mit klaren Zielvorstellungen von internationalen und nationalen Aufgaben präsent sein. Dies gilt zunehmend für die Kommunalpolitik, denn ihr Grundauftrag, Politik als Suche nach dem „Besten der Stadt“ in einer globalisierten Welt, wird an Bedeutung gewinnen. Städte bleiben somit im umfassenden Sinn Lehr-, Lern- und Gestaltungsraum für Demokratie.

Wirtschaft, Kultur und Demokratie sind auch zukünftig die zentralen Herausforderungen für die Stadtentwicklung. Notwendig sind Lösungen, die sich an den jeweiligen historisch gewachsenen Gegebenheiten, den kulturellen Traditionen, den Bedürfnissen der Menschen und den Entwicklungschancen orientieren. Sie dürfen den Bewohnern nicht aufgezwungen werden, sondern müssen mit ihnen und für sie entwickelt werden. Die kommunale Selbstverwaltung mit ihren Möglichkeiten der direkten und indirekten Beteiligung der Bürger bietet dazu gute Voraussetzungen. Lebendige Regionen brauchen aktive Bürger. Sie gestalten letztendlich konkret vor Ort all das, wofür die Politik nur Voraussetzungen und Rahmenbedingungen schaffen kann.

Um die Chancen z.B. Thüringens im europäischen und weltweiten Wettbewerb weiter zu verbessern, muss der Ausbau der Verkehrsinfrastruktur vorangebracht werden, insbesondere die Anbindungen an die europäischen Autobahn- und Hochgeschwindigkeitsbahnnetze, als die regionalen Verkehrswege auf Schiene und Straße.

Die modernen Kommunikationstechniken müssen stärker genutzt werden. Auf diesem Weg können öffentliche Verwaltungen bürger- und wirtschaftsfreundlich ihre Dienstleistungen anbieten. Städte und Landkreise können Informationsseiten im Internet anbieten, Behördengänge durch Online-Besuche bei den öffentlichen Dienststellen ersetzt werden. Das Stichwort e-gouvernement hat auch eine Übersetzung auf städtischer Ebene - e-Rathaus. Rationalisierung und Kosteneinsparungen in diesem Bereich können durch enge Zusammenarbeit der Städte und Gemeinden erreicht werden. Gemeinsames, koordiniertes Handeln macht stark und verschafft die Vorteile, die nötig sind, um im nationalen und internationalen Wettbewerb zu bestehen. Netzwerke zwischen den Thüringer Städten – und auch über die Landesgrenzen hinaus – ermöglichen es, Synergieeffekte zu erzeugen und die Leistungsfähigkeit zu verbessern sowie das Marketing effizienter zu gestalten.

Im Blick auf die europäische Entwicklung und veränderte Marktsituation muss das Thema kommunalwirtschaftliches Engagement im Blick auf die Frage, was ist als Daseinsvorsorge aktuell und in Zukunft zu sichern, geführt werden. Das Interesse, Wettbewerb zum Vorteil für den Bürger zu organisieren, muss in seinem Spannungsbogen zum kommunalen Wirtschaftsengagement gesehen werden. Die Liberalisierung auf dem Energiemarkt hat erste Entwicklungen bewirkt. Diese Diskussion bleibt spannend.

Die Landespolitik und auch die Bundespolitik haben die Aufgabe, die rechtlichen und finanziellen Voraussetzungen dafür zu sichern, dass Kommunalpolitik ihre Aufgaben umfassend wahrnehmen kann. Seit 1998 sind durch Bundesgesetze die finanziellen Möglichkeiten der Kommunen allerdings erheblich eingeschränkt worden. Dieser Trend muss umgekehrt werden.

Ganz entscheidend für die Zukunft der Städte aber wird der erfolgreiche „Kampf um die besten Köpfe“ sein. Wohlstandssicherung und Wohlstandsmehrung wird nicht über Solidaritätsappelle und Verteilungsmechanismen erreicht, sondern nur durch wirtschaftliches Wachstum. Insofern lässt das Zeitalter der Informationen den Rohstoff Geist zu einem außergewöhnlichen Wert werden. Es kommt also auf Bildung, Ausbildung und lebenslanges Lernen an. Wissenschaft, Forschung und Technologie beinhalten die Schlüssel für wettbewerbsfähige Produkte, dies gilt für Industrie und Dienstleistung. Städte müssen also mithelfen und drängen, dass in diesen Feldern Bildung, Ausbildung und Forschung ihr Gesicht erkennbar und attraktiv wird. Junge Menschen suchen nach Ausbildungs- und Studienorten, die

Wirtschaft Investitionsstandorte. Hier bieten sich besondere Chancen für Städte mit ausgewogener, lebenswerter und zukunftsöffener Atmosphäre.

Ich bin zuversichtlich, dass es gelingen wird, die Thüringer Städtelandschaft mit ihren urbanen Kernen und ihrem ländlichen Umfeld in diesem Sinn weiterzuentwickeln. Unser Ziel ist klar, wir wollen Thüringen auf den Platz unter den deutschen Ländern führen, den es ohne Mauer, Stacheldraht und SED-Staat einnehmen würde. Thüringen ist auf gutem Weg, städtisches Leben attraktiv zu gestalten.

# **Zukunft der Stadt - Stadt der Zukunft**

## Dialog über Demokratie und Selbstverwaltung in den Städten

*Dr. Stephan Articus*

*Geschäftsführendes Präsidialmitglied*

*Deutscher Städtetag, Köln*

„Zukunft der Stadt - Stadt der Zukunft“, Dialog über Demokratie und Selbstverwaltung in den Städten - das ist der Titel des Projektes des Deutschen Städtetages für eine stärkere und erneuerte kommunale Selbstverwaltung in den Städten.

Auf allen politischen Ebenen, sei es auf Bundes-, Landes- oder auf der europäischen Ebene, verändern und beeinträchtigen zahlreiche, voneinander unabhängige Vorgänge die Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung nachhaltig. Einige dieser Vorgänge werden besonders rasch wirksam und sind daher deutlich erkennbar, andere sind auf den ersten Blick kaum wahrnehmbar, gewinnen jedoch an Bedeutung, wenn man die begonnene Entwicklung im Rahmen von Zukunftsprojektionen zu Ende denkt.

Beispiele sind die Zukunft der Gewerbesteuer, die Energierechtsreform, die Diskussionen um die Liberalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs und der Abfall- und Wasserwirtschaft sowie wiederholte Versuche, Arbeitslosen- und Sozialhilfe zusammenzuführen und damit den Kommunen die Bewältigung der Langzeitarbeitslosigkeit aufzubürden.

Jede Veränderung mag für sich alleine gesehen die kommunale Selbstverwaltung in ihren Grundsätzen nicht erschüttern. Erst in der Gesamtschau wird deutlich, wie gravierend die kommunale Selbstverwaltung betroffen ist. In den Beschlussgremien des Deutschen Städtetages hat sich immer deutlicher die Überzeugung herausgebildet, dass es nicht mehr ausreicht, die Belange der kommunalen Selbstverwaltung rein fachbezogen zu diskutieren. Allein die auf Einzelthemen konzentrierte Betrachtungsweise genügt nicht, um die Gefahren für die kommunale Selbstverwaltung erkennen und ihnen entgegenwirken zu können. Es bedarf vielmehr einer fachgebiets- und themenübergreifenden Betrachtung.

Was soll mit dem Projekt erreicht werden? Wenn man für den Erhalt der kommunalen Selbstverwaltung eintreten und andere von ihrem Stellenwert überzeugen will, genügt es nicht, die Bewahrung traditioneller Strukturen zu fordern. Mit dem Aufbau von reinen Abwehrpositionen gegen Veränderungen stellt sich die kommunale Politik selber ins Abseits. Es kommt vielmehr darauf an, die besonderen Leistungen und die besondere Leistungsfähigkeit der Selbstverwaltung für Bürger und Wirtschaft, für Sozialstaat und Demokratie herauszustellen. Es muss überzeugend dargelegt werden, was bislang in funktionierenden Strukturen kommunaler Selbstverwaltung erreicht wurde oder künftig erreicht werden kann.

Diese Leistungsfähigkeit der kommunalen Selbstverwaltung darf nicht nur behauptet, sondern muss im praktischen Vollzug nachgewiesen werden. Für die Bestimmung und Darstellung der Leistungsfähigkeit der Kommunalpolitik sind die anerkannten Zielwerte und Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung heranzuziehen. Dazu gehören:

- Kommunale Selbstverwaltung bildet die Grundlage für eine demokratische Gestaltung des eigenen örtlichen Lebensumfeldes.
- Charakteristisch für die kommunale Selbstverwaltung ist ein hohes Maß an unmittelbaren demokratischen Prozessen.
- Gerade auf der kommunalen Ebene besteht die Chance für die Bürgerinnen und Bürger, sowohl politisch mitzubestimmen als auch gesellschaftlich mitzugestalten und damit die Idee einer demokratischen Bürgergesellschaft praktisch zu realisieren.
- Kommunen leisten sozialstaatliche Daseinsvorsorge unter demokratischer Kontrolle und in vielfältigen, anpassungsfähigen und dezentralen Strukturen.
- Die Städte nehmen staatliche Aufgaben besonders bürgernah wahr.

Zum Leistungsnachweis der eigenständigen Stadtpolitik gehört auch, zu überprüfen, ob und in welchem Umfang die genannten Ziele tatsächlich erreicht werden. Es geht also nicht darum, die Idee der kommunalen Selbstverwaltung in Frage zu stellen. Es geht um die Frage, mit welchen Strukturen und Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung die Ziele einer lebendigen Demokratie vor Ort optimal erreicht werden. Es geht, um es kurz zu sagen, um die Modernisierung der kommunalen Selbstverwaltung.

Dabei stellen sich die Städte folgenden Fragen: Welche Aufgaben müssen die Kommunen auch künftig sowohl verantworten wie auch selbst ausführen? Welche Aufgaben müssen sie tragen, ohne sie selbst auszuführen? Welche Aufgaben können sie gänzlich abgeben? Welche Aufgaben gehören neu und besser in das demokratische Steuerungsmodell „kommunale Selbstverwaltung“?

Auf diese Fragen müssen die Städte im Dialog mit Politik, Wissenschaft und Wirtschaft Antworten finden, um für die Herausforderungen der Zukunft gewappnet zu sein.

# Haus für Zukunft: Erlangen 2030

*Dr. Siegfried Balleis*

*Oberbürgermeister der Stadt Erlangen*

Die Stadt Erlangen wird im Jahr 2002 ihr 1000jähriges Bestehen feiern. Im Rahmen dieses Jubiläums wird neben dem Blick zurück auf die Geschichte der Stadt und die sie prägenden Persönlichkeiten unter dem Titel „Zukunft der Stadt“ der Blick nach vorn, d.h. der Blick auf die weitere Entwicklung unserer Stadt zentraler Gegenstand des Jubiläums sein.

Vor diesem Hintergrund kommt dem vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) geförderten Projekt Stadt 2030 für die Stadt Erlangen eine herausragende Bedeutung zu, da die Beschäftigung mit der zukünftigen Entwicklung unserer Stadt in den nächsten 30 Jahren nicht nur eine akademische Fragestellung sein wird, sondern mit einer Vielzahl von gesellschaftlichen Gruppierungen und Einzelpersonlichkeiten der Stadt Erlangen diskutiert werden soll.

Im Rahmen der Vorbereitungen auf das Projekt Stadt 2030 wurden deshalb bereits im Mai und Juni des Jahres 2000 Workshops mit Führungskräften der Stadtverwaltung, der Universität, der Siemens AG sowie mittelständischen Unternehmen durchgeführt. Dem schloss sich dann im November 2000 ein Bürgerworkshop an, in dem die Aspekte des Erlanger Quartetts „Stadt der Medizin und Gesundheit“, „E-City“, „Wissensstadt“, sowie die Aspekte „Ethik, Kultur und Bildung“ intensiv erörtert wurden. Im Februar 2001 wurden dann in einem weiteren Bürgerworkshop die gestellten Fragestellungen vertieft und im Hinblick auf die Vorbereitung der Projektanträge konkretisiert.

Nach Konsultation mit den Projektträgern wurde schließlich ein klarer Focus für den Bereich Medizin und Gesundheit definiert, wobei die drei weiteren Elemente des Erlanger Quartetts in diesen Ansatz integriert wurden.

Das bewilligte Projekt mit dem Kurztitel „Haus für Zukunft: Erlangen 2030“ zielt ab auf die Entwicklung eines teilhabeorientierten Leitbildprozesses für kommunale Zukunftsgestaltung. Wesentliches Ziel ist hierbei auf der Grundlage wissenschaftlicher Erkenntnisse und praktischer Erfahrungen die Chancen und Risiken partizipativer kommunaler Öffentlichkeiten auszuloten. Ausgangspunkt ist die Überlegung, dass angesichts der besonderen Bedingungen Erlangens, aber auch angesichts des allgemeinen Strukturwandels moderner Städte die überkommenen Modelle der Bürgerbeteiligung vielfach als überholt zu gelten haben.

Thematisch wird während des Förderzeitraums das für Erlangen und die Erlanger Bürgerinnen und Bürger hochrelevante Themenfeld der Gesundheit und Medizin im Mittelpunkt stehen, wobei sowohl Gesundheitsförderungsmaßnahmen wie Initiativen zur Stärkung eines umfassenden Diskurses zur Gesundheitskultur auf dem Plan stehen. Die Themenwahl resultiert aus der seit 1996 vorangetriebenen Vision Stadt Erlangen, „Bundeshauptstadt der Medizin und Gesundheit“ zu werden.

Stadt und Universität in Verbindung mit der Wirtschaft haben sich vorgenommen, die Kommunalentwicklung im „Haus für Zukunft“ so zu gestalten und zu entwickeln, dass es als „Mikrokosmos“ zum öffentlichen Symbol werden kann, wie Bürgerinnen und Bürger, Stadtverwaltung sowie Organisationen aus Wirtschaft und Verwaltung „Zukunftsgestaltung in die Hand nehmen“.

Hierfür wird als vorläufige Einrichtung eine "Bauhütte" errichtet, mittels derer - wissenschaftlich angeleitet und begleitet - Initiativen zur Stärkung öffentlicher Teilhabechancen im kommunalen Raum ausgearbeitet und erprobt werden.

# **Das Baden-Württembergische Entwicklungsprogramm Ländlicher Raum (ELR) - Ein Landesprogramm zur Strukturverbesserung von Gemeinden im ländlichen Raum -**

*Martin Baumgartner*

*Dr. Wolfgang Pöter*

*Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum Baden-Württemberg*

*30 Jahre Kommunalpolitik in der Konrad-Adenauer-Stiftung, das ist eine lange Tradition, auf die die KAS zurecht mit Stolz zurückblicken kann! Dazu herzliche Glückwünsche auch aus Baden-Württemberg.*

Noch nicht ganz so lang, nämlich erst ein Fünftel dieses Zeitraums, steht der Landesregierung Baden-Württemberg ein Förderinstrument zur Verfügung, mit dem Gemeinden insbesondere des ländlichen Raums unterschiedlichste Impulse und zukunftsweisende Projekte realisieren können: das Entwicklungsprogramm Ländlicher Raum (ELR). Dieses Programm soll im folgenden kurz vorgestellt werden.

Im Zusammenhang mit der Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen wurden im Jahr 1994 auf Beschluss des baden-württembergischen Ministerrats das Dorfentwicklungsprogramm und das Strukturprogramm Ländlicher Raum (PLR) zum „Entwicklungsprogramm Ländlicher Raum (ELR)“ zusammengeführt.

Das ELR ist ein Förderangebot des Ministeriums für Ernährung und Ländlichen Raum zur ganzheitlichen Strukturverbesserung von Orten im ländlichen Raum („Strukturverbesserung des Ortes in seiner Gesamtheit“). Es leistet einen erheblichen Beitrag zur Schaffung von Arbeitsplätzen im ländlichen Raum, insbesondere im Bauhandwerk.

Im Rahmen des ELR wurden seit 1995 bereits knapp 870 Mio. DM an Fördermitteln bereitgestellt, womit ein Investitionsvolumen von fast 6 Mrd. DM angestoßen wird. Neben der Umsetzung von kommunalen Maßnahmen werden damit direkt über 12.000 neue Arbeitsplätze geschaffen. Indirekt wird eine weit darüber hinausgehende Zahl von Arbeitsplätzen geschaffen bzw. gesichert. Im Landeshaushalt steht für das Jahr 2001 ein Programmvolumen von 125 Mio. DM zur Verfügung.

Das ELR bietet die Chance, die bisherige örtliche Entwicklung zu überdenken, Stärken und Schwächen zu ermitteln, sich auf die Eigenart des Ortes zu besinnen und ein Leitbild für die künftige Entwicklung zu entwerfen. („Den Ort entsprechend seiner jeweiligen Eigenart entwickeln“)

## Aufnahmeantrag

### Gesamtkonzeption

**strukturelle Ausgangslage**  
Stärken-/Schwächen-Analyse

-

Entwicklungsziele  
**Leitbild**

-

strukturverbessernde **Maßnahmen**  
„den Ort entsprechend seiner jeweiligen Eigenart entwickeln“

übergemeindliche/überörtliche Zusammenarbeit

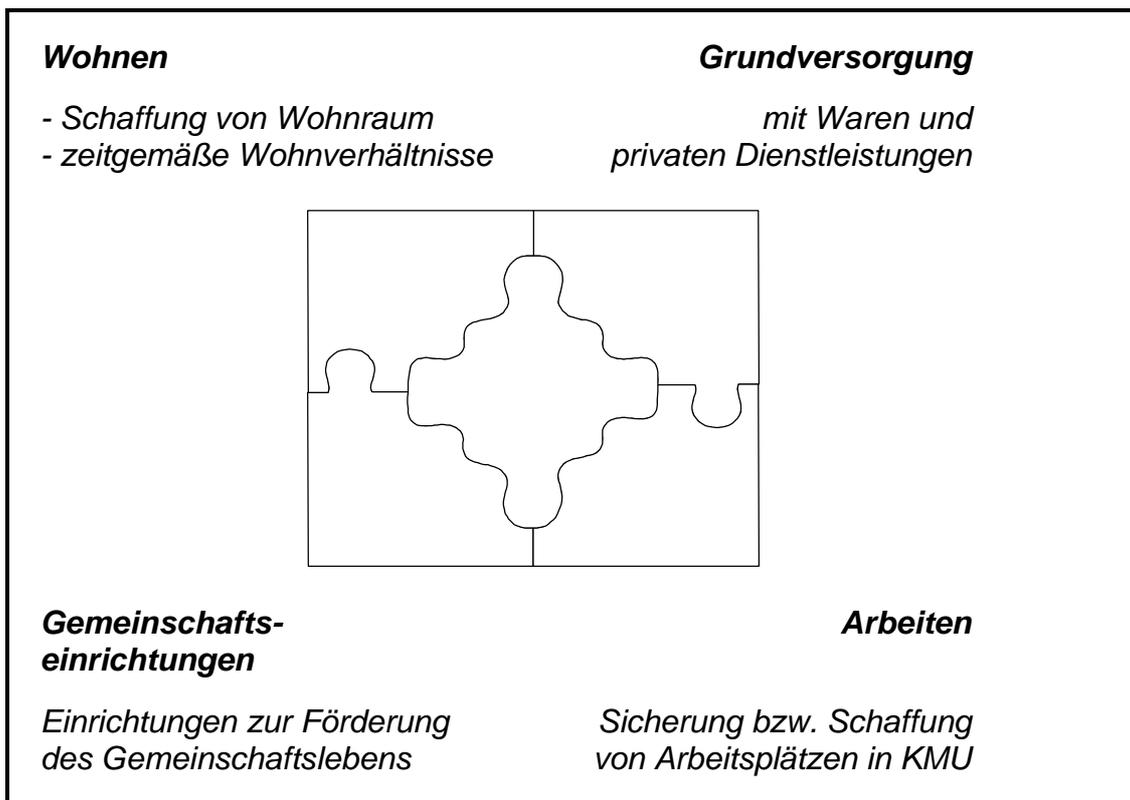
Bei der Antragstellung werden die strukturverbessernden Maßnahmen nach Prioritäten geordnet und in ein strukturelles Gesamtkonzept eingebettet. In diesem Konzept stellt die Gemeinde für den zur Förderung angemeldeten Ort die Ausgangslage dar und formuliert Entwicklungsziele, die in einem Leitbild für den Ort konzentriert werden. Dabei werden die Einzelmaßnahmen in ihrer Bedeutung, Auswirkung und Dringlichkeit begründet und die Finanzierbarkeit dargelegt. Bei der Analyse und den Entwicklungszielen soll auf alle Förderschwerpunkte eingegangen werden. Das heißt aber nicht, dass auch Einzelmaßnahmen aus allen vier Förderschwerpunkten benannt werden müssen.

Für dieses strukturelle Gesamtkonzept werden den Gemeinden keine Vorgaben gemacht. Die Darlegungen sollen vielmehr auf die konkrete örtliche Situation zugeschnitten sein, die speziellen Probleme und Lösungen herausarbeiten und auf das Wesentliche konzentriert sein. Dabei können selbstverständlich bereits vorliegende Konzepte verwertet werden. Bei Fortsetzungsanträgen ist es unabdingbar, dass der Umsetzungsstand der bereits aufgenommenen Einzelmaßnahmen dargestellt wird.

Die vier Förderschwerpunkte (Arbeiten, Grundversorgung, Gemeinschaftseinrichtungen und Wohnen) stehen nicht isoliert nebeneinander; sie greifen vielmehr ineinander und eröffnen im Zusammenwirken neue Perspektiven.

Das ELR ist auch ein Instrument für die Gemeinde, um Privaten einen Anreiz für die Umsetzung von strukturverbessernden Maßnahmen (z.B. Entflechtung einer störenden Gemengelage, Umnutzung alter Bausubstanz, Baulückenschließung) im Sinne der örtlichen Entwicklungskonzeption zu bieten.

## Förderschwerpunkte



Als Bedingung für die Aufnahme privater Vorhaben - ob im gewerblichen oder nicht-gewerblichen Bereich - gilt die Einbettung in die örtliche Gesamtkonzeption.

Eine weitere Herausforderung ist ein „schonender Umgang mit den natürlichen Lebensgrundlagen“. Hierbei kommt es darauf an, in möglichst vielen Bereichen Umweltgesichtspunkte zu berücksichtigen. Umnutzungen und Baulückenschließungen tragen zu einem geringeren Landschaftsverbrauch bei. Energiesparende Bauweisen und die Verwendung einheimischer nachwachsender Rohstoffe (z.B. Holz) dienen ebenfalls den Zielen des Programms.

Insgesamt ist das ELR ein flexibles Förderinstrument, das den Gemeinden ermöglicht, ein auf die jeweiligen örtlichen Verhältnisse zugeschnittenes Konzept umzusetzen. Durch die Landesmittel kann in den geförderten Orten ein Impuls ausgelöst werden, der die kommunalen Entscheidungsträger und die Bürgerinnen und Bürger in die Lage versetzt, gemeinsam eine zielgerichtete Entwicklung voranzutreiben.

Die Richtlinie und weitere Informationen sowie Projektbeispiele zum Entwicklungsprogramm Ländlicher Raum sind unter folgenden Internet-Adressen zu finden:

[www.mlr.baden-wuerttemberg.de](http://www.mlr.baden-wuerttemberg.de)

(Pfad: Themen→Ländlicher Raum→Strukturförderung)

[www.rp.baden-wuerttemberg.de/tuebingen/abteilung3/projekte/elr/elr.htm](http://www.rp.baden-wuerttemberg.de/tuebingen/abteilung3/projekte/elr/elr.htm)

## **Leitbild-Diskussion im Interview: Ein Unentschieden können wir uns nicht leisten\***

*Paul Bauwens-Adenauer*

*Geschäftsführer, Bauwens GmbH & Co. KG, Köln*

*Vizepräsident der Industrie- und Handelskammer zu Köln*

*Die Entwicklung eines Leitbildes ist für viele Unternehmen ein wichtiges Instrument, um sich Klarheit über die eigenen Zielvorstellungen zu verschaffen. Lässt sich das auf eine Kommune übertragen?*

Bauwens-Adenauer: Das ist für das innere Selbstverständnis einer Kommune genau so wichtig wie für ein Unternehmen. Hinzu kommt, dass eine Kommune zumindest partiell auch ein großes Wirtschaftsunternehmen ist. Insofern muss sie heute viel geplanter als früher vorgehen. Ein Leitbild verlangt im ersten Schritt eine Bestandsaufnahme. Wir müssen unsere Gedanken sortieren um dann die Zukunft zu erfassen. Wie soll Köln in zehn, zwanzig oder dreißig Jahren aussehen? Man hat in Köln ein bisschen das Gefühl, dass eine gewisse Ruhesituation eingetreten ist, insbesondere nach dem Wegzug der Bundesregierung. Wir brauchen aber Aufbruchstimmung. Es müssen Pläne geschmiedet werden. Dafür müssen wir in der Stadt konzeptionell denken und Ansprüche definieren. Je mehr wir uns europäisieren und globalisieren, desto genauer müssen wir das Bild unserer Region entwerfen.

*Doch für diesen Anspruch ist Ihr Leitbild-Entwurf zu allgemein gehalten.*

Das stimmt. Aber es ist ein erster Entwurf, eine Animation. Wenn wir Akzeptanz für einen Diskussionseinstieg in Köln finden wollen, können wir nur Anregungen formulieren. Sie sind natürlich von unserer Wirtschaftsseite geprägt, bieten aber dennoch allen Beteiligten Spielraum für eine Diskussion. Ein zu scharfes Leitbild würde eine unproduktive Konfrontation auslösen. Viele würden sich dadurch unter einen unnötigen Rechtfertigungszwang gesetzt sehen.

*Woran liegt das? Ist das die problematische Seite des liberalen kölschen Wesens?*

Ich glaube nicht, dass es damit zusammenhängt. Im Gegenteil, das Kölsch-Liberale, die Offenheit für Multi-Kulturelles bietet doch die Chance für ein internationales Engagement. Es liegt eher daran, dass die Notwendigkeit nicht erkannt wird. Früher fühlten wir uns in der Nähe des Regierungssitzes Bonn gut eingebettet. Es war eine gewisse Zufriedenheit mit uns selbst zu verspüren. Wir konnten wirtschaftliche Erfolge verzeichnen. Der Medienstandort Köln beispielsweise ist gewachsen. Aber schleichend, erst unter der Decke, entwickeln sich Erosionen. Andere werden sehr

---

\* Interview im Kölner Stadt-Anzeiger vom 3. April 2001

aktiv. Und dann merken wir plötzlich, dass der Wettbewerb zwischen den Kommunen ganz stark angewachsen ist. Auch die Verteilungskämpfe, die in Brüssel stattfinden, werden härter. Köln wird zurzeit gerade durch Berlin besonders stark angegriffen, kulturell oder auch in der Medienszene. Also gerade auf den Gebieten, wo Köln stark ist. Köln muss lernen, einen Anspruch nach draußen zu definieren. Es ist geradezu unglaublich, dass eine Studie zu einem Transrapid vorgelegt wird, der in der ersten Stufe in Düsseldorf endet. Köln ist nicht dabei. Das muss man auch in Düsseldorf klar machen, da muss Kampfeslust entstehen. Sonst können uns ganz schnell die Felle wegschwimmen. Unsere Sorge ist, dass wir nicht rechtzeitig gegensteuern.

*Wie sehen Sie unsere Chancen?*

Köln hätte genau wie München die Chance, Großstadt mit europäischem Anspruch zu sein und gleichzeitig Charme und Lebensart zu bieten. Manchmal kommt einem Köln vor wie eine Fußballmannschaft, die auf Unentschieden spielt. Das können wir uns bei diesem Wettbewerb nicht leisten.

*Und Sie glauben wirklich, dass Papier eine solche Wirkung erzielen kann?*

Der Effekt kann natürlich nur von Menschen ausgehen. Wir wollen die besten Köpfe Kölns vor den Zug spannen und sie für unsere Leitbild-Diskussion gewinnen. Der Bürgerwille soll sichtbar werden. In Köln haben die Bürger von jeher Verantwortung für ihre Stadt übernommen. Daran knüpfen wir an. Wir wenden uns an alle relevanten Kräfte einer Kommune, aktiv zu werden und später zu bilanzieren, was wir erreicht haben.

*An welcher Art von Gremien denken Sie? Wo sollen die Visionen definiert werden?*

Ganz wichtig ist mir das Außenbild. Wir möchten Menschen gewinnen, die Köln von außen sehen und erleben. Natürlich muss auch die Politik vertreten sein. Dem Oberbürgermeister kommt da eine besondere Bedeutung zu. Es gibt ja schon eine Menge Kreise, die bestimmte Interessen vertreten: die IHK, die Handwerkskammern, die freien Berufe, die Kunstszene, der Sport, Kirchen und soziale Einrichtungen. Ich glaube schon, dass wir mit einer Gruppe von bis zu 20 Personen etwas Relevantes bewirken können. Wichtig sind unabhängige Leute, die über den Tellerrand gucken, die mit einer gewissen Weisheit Dinge begleiten können. Vielleicht könnte man auch einen internationale Kongress organisieren, bei dem über Zukunftsfragen nachgedacht, philosophiert, wo Fantasie für die Zukunft entfacht wird.

*Ist eine Stadt in der Größe von Köln überhaupt noch zu „retten“? Sind große strategische Entscheidungen, wie sie etwa zu Zeiten des Oberbürgermeisters Adenauer realisiert wurden, heute noch so durchzusetzen? Oder von der anderen Seite gefragt: Bei der Post und der Telekom sind in überschaubarer Zeit relevante*

*Umstrukturierungen gelungen. Ist so etwas bei einer demokratischen Institution möglich?*

Die Reformen bei Post und Telekom wurden mit Hilfe der Privatisierung auf den Weg gebracht. Auch Köln hat mit der Privatisierung einen riesigen Hebel in der Hand. Wenn sie gut und nicht ideologisch gemacht wird, kann sie der Kommune einen großen Bewegungsspielraum schaffen. Die Wohnungswirtschaft ist solch ein Bereich. Privatwirtschaftlich lässt sich vieles wirtschaftlicher und besser organisieren als in einer Bürokratie. Das hat nichts mit Kapitalismus, sondern mit Vernunft zu tun. Gleiches gilt für den Kulturbetrieb. Der lässt sich nicht gewinnbringend betreiben, aber eine Privatisierung würde auch hier Verbesserungen bringen. Es ist doch besser, wenn ich einem Theater nur einen halben Zuschuss geben muss als einen vollen. Oder wenn ich abends noch um 22 Uhr ins Museum gehen kann. Es darf da kein Tabu geben.

*In Ordnung. Wie wollen Sie es durchsetzen?*

Das hat etwas mit Willen zu tun. Nehmen Sie den rechtsrheinischen Raum. Der bietet eine riesige Entwicklungschance. Da brauchen wir viel Fantasie und einen langen Atem, damit etwas Gutes daraus wird. Und wir müssen konzeptionell denken. Der Media-Park ist, wenn man auch über viele Details streiten kann, ein gutes Beispiel. Es funktioniert, wenn man konzeptionell denkt. Wir müssen uns darauf verständigen, dass wir uns auch hier um Qualität bemühen. Das ist für mich ein zentraler Begriff.

*Um Qualität durchzusetzen, brauchen Sie eine entschlossene Instanz in der Stadtverwaltung, die diese Maßstäbe entwickelt und kontrolliert.*

Ich plädiere für einen Stadtbaumeister, einen unabhängigen Menschen von internationalem Rang. Er bildet gemeinsam mit dem Oberbürgermeister die Instanz, über die Stadtentwicklung vorangetrieben wird.

*Das berührt vorhandene Strukturen.*

Wenn man das Thema nicht an Menschen festmacht, dann verwässert es schnell. Eine wirkliche Persönlichkeit hätte die Riesenchance, als Qualitätsfaktor zu wirken. Qualität animiert zu mehr Qualität. Es könnte ein wichtiges Ergebnis der Leitbild-Diskussion sein, dass die Stadt eine solche Persönlichkeit braucht.

*Warum engagieren Sie sich persönlich so stark? Sind Sie nicht ausgelastet?*

Doch, sehr, aber Köln ist mir extrem ans Herz gewachsen. Es tut mir weh, wenn ich Entwicklungen sehe, die der Stadt abträglich sind. Köln ist ein Diamant, den man

schleifen und polieren muss, damit er glänzt und funkelt. Die Stadt muss sich der Region öffnen, in Richtung Bonn, aber auch in Richtung Leverkusen oder Düsseldorf. Wenn wir die Stärken und Schwächen Kölns und Düsseldorfs übereinander legen, dann erhalten wir beinahe eine Musterregion.

*Gibt es konkrete Punkte, die Ihnen besonders wichtig sind?*

Die Kölner Verkehrssituation sollte komplett überdacht werden. Wenn etwa der Autobahnring achtspurig ausgebaut werden muss und dadurch zu viele Emissionen entstehen, könnte er zum Beispiel einen Deckel erhalten. Köln hat von jeher vom Verkehr gelebt, aber Verkehr muss geleitet, organisiert werden. Nehmen Sie den Barbarossaplatz, einen der größten Schandflecken Kölns. Hier muss Verkehr gestaltet werden. Wie das funktioniert, sehen Sie am Place de la Concorde in Paris. Auch da ist viel Verkehr, aber Sie können ihn sich trotzdem angucken. Insgesamt darf die Erreichbarkeit der City für den Autoverkehr nicht verschlechtert werden. An einigen Stellen müsste er geschmeidiger gemacht werden. Köln leidet manchmal mehr am ruhenden als am fließenden Verkehr.

*Was sagen Sie zum Stadtbild?*

Wir brauchen freie Räume mit Aufenthaltsqualität. Es gibt momentan keinen Platz, wo ich am Sonntag mit meiner Familie hingehen mag, weil es dort richtig schön ist und ich mich gerne dort aufhalte. Wo ich Menschen zuschauen kann. Die Aufenthaltsqualität in einer Stadt ist ein ganz entscheidender Standortfaktor. Das macht Paris aus, das entwickelt sich so langsam wieder in Berlin.

*An wen denken Sie als Partner für den Prozess der Umgestaltung?*

Natürlich an die Politik. An die Wirtschaft natürlich, die Kultur, wo sich aus den verschiedenen Bereichen jeweils eine Spitze herausbilden müsste. Ganz wichtig ist mir die Architektenschaft. Es kommt darauf an, die Kräfte zu bündeln, damit sie nicht gegeneinander wirken. Unser Ziel muss es sein, nicht immer nur nach dem zweiten Platz zu greifen, sondern auch mal nach dem ersten Platz zu schießen.

(mit Paul Bauwens-Adenauer sprachen Rudolf Kreitz, Matthias Pesch und Franz Sommerfeld)

## **Leitbild Innenstadt**

*Rainer Boldt*

*Vorsitzender der Interessengemeinschaft Gewerbetreibende an der Friedrichstrasse e.V., ([www.friedrichstrasse.de](http://www.friedrichstrasse.de))*

Mit den Themen: Leitbild Stadt widmet sich die Konrad Adenauer Stiftung einem Feld, das an Aktualität kaum zu übertreffen ist. Die aktive Auseinandersetzung mit dem Thema Stadt in Diskussionsforen und Symposien trägt dazu bei, die aktuellen und vielseitigen Aspekte, mit denen die Innenstädte konkurrieren, herauszustellen und Leitlinien zu entwickeln, die ihre Anwendung in der täglichen Arbeit finden.

Wünschenswert wäre die konsequente Fortsetzung dieser Themen in den nächsten 30 Jahren Kommunalpolitik der Konrad Adenauer Stiftung.

# Mit geordneter Flächenhaushaltspolitik zur Nachhaltigkeit

*Klaus Borchard*

*Rektor der Universität Bonn und Direktor des Instituts für Städtebau*

*Gerne folge ich der Bitte, in einem Statement wichtige Impulse für die Kommunalpolitik der Zukunft darzulegen - betrifft dies doch einen Gegenstand, der von größtem gesellschaftlichen Interesse ist.*

*Allen Mitarbeitern der Abteilung Kommunalpolitik der Konrad-Adenauer-Stiftung gelten meine besten Wünsche für mindestens 30 weitere erfolgreiche Jahre zum Nutzen der Kommunalpolitik.*

Das innovative und ressortübergreifende Leitbild für die Raum- und Siedlungspolitik des 21. Jahrhunderts heißt nachhaltige, zukunftsverträgliche Entwicklung. In globaler wie lokaler Perspektive umfaßt es den Schutz der Umwelt, die Gewährleistung des sozialen Zusammenhalts und die Sicherung des ökonomischen Wachstums. Unabdingbare Voraussetzungen für alle drei Aspekte ist das Subsidiaritätsprinzip. Nach jahrelangen und bisweilen sehr kontrovers und konfliktreich geführten umweltpolitischen Diskussionen finden wir heute die nachhaltige Entwicklung als weithin akzeptiertes Paradigma für eine ökologisch, sozial und ökonomisch gleichermaßen vertretbare Zukunftsperspektive inzwischen sowohl im novellierten deutschen Bau- und Raumordnungsrecht als auch in internationalen Dokumenten wie etwa denen der Vereinten Nationen zur Weltsiedlungskonferenz HABITAT II (1996) in Istanbul. Mit der Verabschiedung des globalen Aktionsprogramms Agenda 21 hat die Verwirklichung der nachhaltigen Entwicklung auf lokaler, regionaler, nationaler und internationaler Ebene unbestrittene Priorität erhalten.

Das wohl größte Problem auf dem Weg zu einer nachhaltig zukunftsfähigen Entwicklung dürfte nach wie vor in der ungebremsten Boden- und Flächeninanspruchnahme insbesondere für Siedlungs- und Verkehrszwecke liegen. Der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsflächen an der Gesamtfläche des Bundesgebiets liegt gegenwärtig bei mehr als 11 %. Determinanten des Flächenverbrauchs sind einerseits die nach wie vor wachsenden spezifischen Flächenansprüche vor allem im Bereich der Wohn- und Gewerbenutzungen, aber auch veränderte Freizeit-, Konsum- und Mobilitätsverhalten bei weiterer Ausdehnung von Erreichbarkeitschwellen, andererseits aber auch eine neue Beurteilung der Verträglichkeit von Nutzungsmischungen. Jedenfalls steigt mit der Flächeninanspruchnahme kontinuierlich auch der Grad der Flächenzersiedlung an, ebenso wie der Grad der Flächenversiegelung. Eine fortschreitende Beanspruchung von Umweltressourcen scheint also unaufhaltsam zu sein. Anhaltspunkte für eine Trendwende oder gar für eine nennenswerte Verringerung des Freiflächenverbrauchs sind derzeit nicht erkennbar, und es wäre gewiß ein verhängnisvoller Trugschluß zu erwarten, daß sich etwa bei

abnehmender Nachfrage wegen zurückgehender Bevölkerungszahlen die Probleme von selbst lösen würden. Vielmehr werden die Konflikte zwischen anhaltenden Flächeninanspruchnahmen für Siedlungszwecke und der aus ökologischen Gründen immer dringlicher geforderten Beschränkung der Flächeninanspruchnahme weiter zunehmen.

Aus dieser Sicht hat schon 1987 die Akademie für Raumforschung und Landesplanung nachdrücklich für die Einführung einer „geordneten Flächenhaushaltspolitik“ geworben und mehr als ein Jahrzehnt später abermals als grundsätzliche Ziele der Flächenhaushaltspolitik akzentuiert:

- einerseits muß jede weitere Ausdehnung von Siedlungs- und Verkehrsflächen zu Lasten der Freifläche nicht nur verringert, sondern langfristig gänzlich zum Stillstand gebracht werden,
- andererseits sind die ökologischen Qualitäten der Ressource Fläche langfristig zu erhalten und die von neuen Flächennutzungen ausgehenden Beeinträchtigungen in qualitativer und quantitativer Hinsicht vollständig auszugleichen. Auf devastierten Flächen sind die ökologischen Funktionen wiederherzustellen.

Handelt es sich bei der ersten Forderung um ein Mengenziel, so geht es bei der zweiten um ein Qualitätsziel. Um diese Ziele zu erreichen, bedarf es neben einer mutigen Nutzung formeller Planungsinstrumente zunehmend auch informeller Planungsansätze, wie beispielsweise Beratungs- und Moderationsverfahren. Ebenso wichtig sind aber auch Strategien einer besseren interkommunalen Abstimmung und Kooperation bei Flächenerschließungen, Infrastruktur- und Ausgleichsmaßnahmen, vor allem aber beim gemeinsamen Flächenmanagement für gewerbliche Nutzungen zwischen Kern- und Umlandgemeinden. Sie setzen freilich eine funktionierende Regionalplanung voraus, an der es gelegentlich immer noch schmerzlich fehlt.

An einer Ergänzung der raumplanungsrechtlichen Instrumente durch marktwirtschaftliche Instrumente zur Begrenzung der Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke wird kein Weg mehr vorbeiführen. Wenn beispielsweise das anhaltende Wohnflächenwachstum im wesentlichen als eine Folge zunehmenden gesellschaftlichen Wohlstands und damit einhergehender Änderungen von Lebens- und Konsumstilen zu sehen ist, müssen notwendigerweise ökonomische Steuerungsinstrumente eingeführt werden, die den ökologischen Wert des Bodens oder auch den kulturellen Wert des Freiraums widerspiegeln und angemessen in Rechnung stellen können. Seit langem richten sich hier die Hoffnungen auf eine Reform der Bodenbesteuerung und insgesamt auf eine Bodenpolitik, die dem Ziel des sparsamen Umgangs mit der endlichen Ressource Fläche jedenfalls Vorrang vor anderen, insbesondere ökonomischen Verwertungsinteressen zu geben vermag. Beispielhaft geht es hier um die Wiedereinführung einer Bodenwertzuwachs- und Bodenflächensteuer, um den Handel mit Flächennutzungsrechten oder um die Erhe-

bung einer gestaffelten Abgabe auf die Versiegelung bisher unversiegelter Freiflächen.

Entscheidend für die Erfolge der Flächenhaushaltspolitik wird nicht nur sein, daß bewußt an den Zielen der Nachhaltigkeit orientierte Planungen entwickelt werden, sondern vor allem auch, daß diese tatsächlich verwirklicht werden können. Diese Forderung läuft letzten Endes sowohl auf leistungsfähige kommunale planerische Organisationsstrukturen und qualifiziertes Fachpersonal auf allen Planungsebenen hinaus als auch auf regelmäßige Erfolgskontrollen. Die heute zur Verfügung stehenden, vielfältigen und in Zukunft noch auszubauenden Geo-Informationssysteme lassen sich durchaus als „Flächen-Monitoring-Systeme“ weiterentwickeln und sind angesichts des gesellschaftlichen Interesses an einer deutlichen Verringerung der Flächeninanspruchnahmen in Zukunft allen Planungsakteuren regelmäßig zur Verfügung zu stellen.

Eine „geordnete Flächenhaushaltspolitik“ kann auf Dauer nur gelingen, wenn sie auch die für eine freiheitliche Gesellschaft wesensbestimmenden individuellen Wertvorstellungen berücksichtigt. Eine solche Forderung schließt aber Bemühungen nicht aus, über Verhaltensanreize das individuelle Handeln in eine mit den Prinzipien der nachhaltig zukunftsverträglichen Raum- und Siedlungsentwicklung übereinstimmende Richtung zu lenken. Organisierte Sonderinteressen oder gruppenspezifische Privilegien werden sich immer gegen Erneuerungen auswirken, und auch die staatlichen Institutionen sind mit ihrem oftmals zwischen Wahlterminen eingezwängten politischen Handeln nicht immer Garanten notwendiger grundlegender und langfristiger Reformen. Dennoch wächst gerade unter verantwortlichen Stadt- und Regionalplanern die Zuversicht, daß die Chancen für einen breiten gesellschaftlichen Konsens über eine nationale Nachhaltigkeitsstrategie mit der fortschreitenden und immer bedrohlicheren Gefährdung unserer natürlichen Lebensgrundlagen nur wachsen kann.

Die Konrad-Adenauer-Stiftung hat sich in den vergangenen 30 Jahren große Verdienste in dieser Hinsicht erworben und erfolgreich an dem notwendigen Richtungswechsel zur Nachhaltigkeit in allen Bereichen von Ökologie und Gesellschaft beigetragen. Wenn sie ihrem Leitmotiv „KommunalWissenSchaffen“ treu bleibt, wird die Konrad-Adenauer-Stiftung auch in der Zukunft einen unverzichtbaren Beitrag zur Erneuerung unserer Gesellschaft leisten.

# **Bürgerengagement für die Stadthalle**

*Richard Borgmann, Bürgermeister der Stadt Lüdinghausen*

In Lüdinghausen wird im Rahmen eines beispielhaften Bürgerengagements eine Stadthalle aus der Bürgerschaft geplant. Dieses Vorhaben ist bundesweit einzigartig:

Unter der Überschrift „Lüdinghauser Bürgerinnen und Bürger schenken sich anlässlich des 1200-jährigen Geburtstages dieser Stadt eine eigene Stadthalle“, bemühen sich Bürgerinnen und Bürger bei dieser Kommune als auch ihres Umlandes, ohne Ruf nach „Vater Staat“ oder „der Kommune“ mit eigenen privaten Mitteln und Möglichkeiten, bis zum Jahre 2006 ein solches Vorhaben in die Wege zu leiten.

Zwischenzeitlich ist der Verein „Pro Stadthalle e. V.“ gegründet worden, der gemeinnützige Ziele in der Stadt unterstützt. Im Gegenzug hierzu hat die Stadt Lüdinghausen sich verpflichtet, eine sogenannte Stadthallenrücklage zu bilden. In der Größenordnung wie der Verein gemeinnützige Ziele in Lüdinghausen unterstützt, wird die Stadt die Stadthallenrücklage auffüllen.

Diese enorme Bereitschaft der Bevölkerung hat dazu geführt, dass der Ministerpräsident des Landes Nordrhein-Westfalen, Wolfgang Clement, der Stadt Lüdinghausen seine persönliche Gratulation zu solchen ehrenamtlich engagierten Bürgerinnen und Bürgern bereits ausgesprochen hat. Auch der Direktor des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe und der Regierungspräsident Münster äußern sich begeistert über dieses bundesweit einmalige Engagement der Lüdinghauser Bürgerinnen und Bürger.

Durch den Bau der Stadthalle wird die Infrastruktur von Lüdinghausen und des Kreises Coesfeld entscheidend verbessert werden. Regional und überregional interessante Veranstaltungen werden wieder in der Region des südlichen Münsterlandes abgehalten und durchgeführt werden können. Die Bedeutung dieses Raumes wird durch eine solche öffentliche Einrichtung weiter steigen. Einzelhandel, Gastronomie, Handwerk und das Gewerbe insgesamt, die gesamte Freizeitkultur, aber auch jeder einzelne Bürger dieser Region wird von der Errichtung einer solchen Stadthalle profitieren.

# Aufgaben der Stadtentwicklung in den Mega-Städten der Entwicklungsländer

*Dr. Günter W. Dill*

*Koordinator Internationale Verwaltungs- und Kommunalberatung*

*Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.*

## Grundsätze

Im Interesse eines geordneten Verstädterungsprozesses in den Entwicklungsländern im allgemeinen und der Weiterentwicklung der Mega-Städte im besonderen ist ein Schwerpunkt der deutschen Entwicklungszusammenarbeit auf die umfassende Dezentralisierung und Förderung der kommunalen Selbstverwaltung zu legen. Beides stellt die Basis für eine sozial, ökonomisch und ökologisch nachhaltige Entwicklung (Lokale Agenda 21) dar und leistet gleichzeitig einen Beitrag zur Demokratisierung der Partnerländer.

Eine kommunale Selbstverwaltung mit eindeutigen und umfassenden Kompetenzen und umfassender Finanzausstattung kann erreichen,

- die Chancen des Verstädterungsprozesses in den Entwicklungsländern einschließlich der Herausbildung von Mega-Städten für die Bevölkerung nutzbar zu machen, zumal auch die „Weltstädte“ eine herausragende Rolle in der neuen globalisierten Wirtschaft spielen werden (z. B. durch Kapitalzufluss, Infrastrukturentwicklung, Transport- und Kommunikationsbedingungen als Wettbewerbsvorteile und Quellen für wirtschaftliches Wachstum);
- die Risiken und negativen Begleiterscheinungen der Urbanisierung (u. a. ungeordnete Zuwanderung, menschenunwürdige Behausungen, negative gesundheitliche Folgen mangelnder Versorgung mit Trinkwasser und hygienisch einwandfreien Lebensmitteln, Armut und wachsende soziale Ausgrenzung, abnehmende innere Sicherheit, Umwelt- und Verkehrsprobleme, Krise des städtischen Managements, Benachteiligung des ländlichen Raumes) einzudämmen und im Sinne zunehmender Steuerbarkeit zu beeinflussen;
- insbesondere durch Reformen der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen die Voraussetzungen für die erfolgreiche Bekämpfung der städtischen Armut zu schaffen;
- im stadtplanerischen Bereich auf der Basis moderner und effizienter Verwaltungsstrukturen durch partizipative Entwicklungsplanung zur Sanierung von Slumvierteln, zur Verbesserung der Infrastruktur und der Wohn- und Wohnumfeldbedingungen beizutragen;

- die Bemühungen um Lösung der für Groß- und Mega-Städte besonders schwierigen Umwelt-, Ver- und Entsorgungs- sowie Nahverkehrsprobleme durch bi- und multilaterale Pilotprojekte zu unterstützen bzw. durch Benchmarking (Lernen von den Besten) erfolgreicher Lösungsansätze den Partnerländern zu vermitteln;
- den unumkehrbaren Verstärkerprozess so zu gestalten, dass neben Groß- und Mega-Städten kleine und mittlere städtische Siedlungszentren als zentrale Maßnahmen zur Entwicklung ländlichen Raumes gefördert werden, um so auch den Migrationstrend in die großen Zentren zu verlangsamen und langfristig zu stoppen;
- die Groß- und Mega-Städte durch konsequente Untergliederung in Bezirke wieder steuerbar zu machen;
- die Groß- und Mega-Städte gezielt zu Stadtregionen zu entwickeln als Beitrag zur Dezentralisierung der dominanten Metropolen;
- auch auf demographische Prozesse Einfluss zu nehmen, um durch bevölkerungspolitische Entwicklungsmaßnahmen (u. a. Familienplanung) eine Verlangsamung des Bevölkerungs- und damit des Städtewachstums zu erreichen;
- die kommunale Entwicklungszusammenarbeit wegen der unstrittigen größeren Problemnähe in der öffentlichen Diskussion zu ermuntern und damit als ein erfolgreiches Instrument der Selbsthilfe und der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zu fördern.

In der Erkenntnis,

- dass die zu bewältigenden Probleme nicht mit tradierten Instrumenten zu lösen sind,
- dass mit den Globalisierungsprozessen nicht nur in ökonomischer, ökologischer, sozialer und kultureller Hinsicht Auswirkungen auf die Kommunen einschließlich der Mega-Städte verbunden sind, sondern die Globalisierungsprozesse auch Gegenbewegungen hervorrufen, die kommunale Selbstverwaltung in gleicher Weise beeinflussen und sie in vielleicht nicht erwartetem Masse stärken bzw. ihre Stärkung als Thema auf die internationale Tagesordnung setzen („Lokalisierung“),
- dass mit zunehmender Urbanisierung Mega-Städte und Stadtregionen auch zu einem Testfeld werden für die Frage nach der Angemessenheit der politischen Steuerungsinstrumente, der Performanz der lokalen Leitungsgremien und der Effektivität der Bemühungen, soziale Ausgrenzung zu vermeiden bzw. den Schutz der natürlichen Ressourcen oder die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung zu bewerkstelligen,

sind künftige Konzepte zur kommunalen entwicklungspolitischen Zusammenarbeit so anzulegen, dass sie sich an den 6 strategischen Prinzipien von UNCHS/Habitat

- (1) Dezentralisierung und Devolution
- (2) Partnerschaft von Kommunen und Zivilgesellschaft
- (3) Bürgerbeteiligung
- (4) Kapazitätsentwicklung
- (5) Netzwerkbildung (einschl. kommunaler Partnerschaften)
- (6) Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnik (Internet als „Dienstleister“, E-Government, etc.)

orientieren.

Gerade weil die Aufgaben, vor denen auch die Groß- und Mega-Städte stehen, nur im weltweiten Verbund zu lösen sind, ist es nur folgerichtig, mit der angestrebten „Weltcharta der kommunalen Selbstverwaltung“ die rechtlichen und politischen Voraussetzungen für ein solches Zusammenwirken zu schaffen.

Die Bundesregierung wird deshalb auch aufgefordert, alle Bemühungen um Verabschiedung und Umsetzung der Weltcharta der Kommunalen Selbstverwaltung aktiv zu unterstützen, ebenso die Entwicklung von weltweiten Netzwerken als Hilfen zur Selbsthilfe.

## **Begründung**

Alle maßgeblichen internationalen Entwicklungsagenturen haben in den vergangenen Jahren verstärkt ihre Bemühungen darauf gerichtet, in den Ländern Asiens, Afrikas und Lateinamerikas Dezentralisierung und den Aufbau demokratischer Selbstverwaltungsstrukturen zu unterstützen und bisweilen auch zum Gradmesser für die entwicklungspolitische Zusammenarbeit zu machen.

Dem liegt die Erkenntnis zugrunde, dass nach dem Scheitern vieler Entwicklungskonzepte und nach den unbefriedigenden Ergebnissen des Setzens auf die zentralstaatliche Ebene als Entwicklungspromotor nunmehr der kommunalen Ebene - in konsequenter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips - mit ihrer größeren Bürgernähe zugetraut wird, ihre Angelegenheiten in eigener Verantwortung zu regeln und vor Ort auftretende Probleme mit modernisierten Verwaltungen und auf Bürgerbeteiligung ausgerichteten, demokratischen Vertretungsorganen effizienter zu lösen.

In einer solchen Stärkung der kommunalen Ebene wird auch ein notwendiger Schritt zu größerer Akzeptanz kommunalen Handelns durch die Bürger gesehen, zur Festigung der Bürgergesellschaft also und damit zu Entwicklungsfortschritten.

Darüber hinaus hat der Weltentwicklungsbericht 1999/2000 nachdrücklich darauf hingewiesen, dass gerade in Zeiten der Globalisierung die lokale Ebene keineswegs an Bedeutung einbüßt, sondern eher noch wichtiger wird. Die Dramatisierung liegt dabei vor allem darin, dass die Art und Weise, wie die Staaten mit Globalisierung und „Lokalisierung“ umgehen, über Entwicklungserfolge (bzw. -misserfolge) und damit über deren Zukunft entscheiden wird.

Dies wird in der politisch-programmatischen Diskussion häufig vernachlässigt, zumal spektakuläre Dinge – wie die Entwicklung der Mega-Städte – nicht zuletzt auch im Hinblick auf die mit der Steuerung und Verwaltung verbundenen Managementprobleme – natürlich in besonderem Maße Aufmerksamkeit auf sich ziehen.

Dabei ist es kaum übertrieben, wenn von einer „urbanen Revolution“ gesprochen wird. Nur wenige Zahlen sollen die wichtigsten Trends markieren und gleichzeitig auch die qualitativen Dimensionen der rapiden Urbanisierung in den letzten hundert Jahren kennzeichnen:

- Anfang des 20. Jh. lebten 150 Mio. Einwohner in städtischen Siedlungen, d. h. weniger als 10%, 1970: 35% und im Jahre 2000: 50% der Weltbevölkerung (also ca. 3 Mrd.); in den Entwicklungsländern liegt der Prozentsatz schon bei 70%, in Lateinamerika 1997: 74%.
- Prognosen für die Jahre 2010-2020 unterstellen einen bisher einmaligen Trend: dass nämlich mehr Menschen in Städten als in ländlichen Räumen leben werden.
- Von 1980 – 2000 hat sich die Stadtbevölkerung der Dritten Welt verdoppelt: von 1 auf 2 Mrd.
- Asien ist dabei mit weitem Abstand führend im Hinblick auf die Anzahl der Mega-Städte mit mehr als 5 Mio. Einwohnern: 23.

Städte haben also weltweit Konjunktur. Gerade die Globalisierungserfahrungen zeigen, dass trotz weltweiter Verknüpfung mit modernsten Informations- und Kommunikationstechnik zentrale Orte keineswegs überflüssig geworden sind, in denen Globalisierung auch „realisiert und verwaltet“ wird.

Qualitativ bedeutet dies: Wir beobachten einen konstanten Kapitalfluss in die Welt-Städte, wo auch die entwickeltere Infrastruktur i.d.R. konzentriert ist und insofern das Ensemble von räumlicher Lage, Infrastruktur und günstigen Transport- und Kommunikationsbedingungen dazu beitragen, dass aus dadurch bewirkten Kostenersparnissen Wettbewerbsvorteile werden und damit eine weitere Quelle für wirtschaftliches Wachstum.

Insofern ist auch die Beobachtung kein Zufall, dass sich weltweit in den Metropolen ein wachsender Anteil am BSP konzentriert (z. B. Thailand: 20% der Bevölkerung in Bangkok, aber 70% des BSP).

- Städte – insbesondere in der Mio.-Größenordnung - wachsen immer mehr zu Stadtregionen aus und können auch als gewollter Ansatz zur Dezentralisierung der dominanten Städte betrachtet werden.
- Eine Konsequenz der globalen Einbindung liegt darin, dass sich viele darauf konzentrieren, sich bewusst zu „internationalisieren“ durch massive Bereitstellung von Verkehrs- und Kommunikationsinfrastruktur, aber auch – weiche Standortfaktoren! – durch Maßnahmen wie internationale Schulen oder Bildungsprogramme.
- Eine weitere Konsequenz ist die Herausbildung von „Elitekorridoren“, insbesondere in europäischen und asiatischen Städten mit abgegrenzten Wohn-, Handels- und Geschäfts-Communities: Korridore, die sich von der übrigen Städteumgebung deutlich abheben. Aber auch, wo solche Elitekorridore nicht existieren, gibt es zunehmend Segregation zwischen Arm und Reich.

Damit ist eine weitere Facette der Auswirkungen von Globalisierung benannt: nämlich die progressive Verlagerung von Armut auf die urbane Zentren:

- 1970: 36% der Armen in Städten
- 1980: 46%
- 1990: 60%.

Armut wird zunehmend ein städtisches Phänomen, wobei die Tendenz sich einer zunehmenden Konzentration von Armut in den Innenstädten („loser“ von Globalisierung) verstärkt.

Die ökonomischen und sozialen Schwächen und Verwerfungen erzeugen u. a. auch abnehmende soziale Kohäsion mit all den bekannten Begleiterscheinungen wie Kriminalität, Drogenprobleme, Zusammenbruch tradierter Familien- und Gemeinschaftsstrukturen.

Die sich aus dieser Situationsbeschreibung ergebende Aufgabe,

- das Bevölkerungswachstum der Groß- und Mega-Städte zu steuern,
- die positiven Effekte der Urbanisierungsprozesse für Politik, Wirtschaft und Bürgerschaft im Sinne weiterer Entwicklungsfortschritte nutzbar zu machen,
- die negativen Effekte durch Steigerung der Problemlösungsfähigkeit der Groß- und Mega-Städte zu reduzieren,

kann nicht durch punktuelle Insellösungen bewerkstelligt werden. Vielmehr sind ganzheitliche Konzepte gefragt, die insbesondere auf eine gerade unter Globalisierungsbedingungen immer dringlichere Dezentralisierung abstellen bei konsequenter Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung.

Bei vergleichbaren Problemlagen im Hinblick auf das ungleichgewichtige Wachstum vor allem der Groß- und Mega-Städte in den Entwicklungsländern können „best practices“ helfen, Ansätze für eigene Krisenbewältigungsstrategien zu finden.

Dabei kommt es neben der Kapazitätssteigerung des kommunalen Managements vor allem darauf an, auf lokaler Ebene eine Vielzahl weiterer Akteure zu mobilisieren für die Mitwirkung an der Lösung kommunaler Probleme (neue Formen der Bürgerbeteiligung, „public-private-partnership“, interkommunale Netzwerke, kommunale Partnerschaften u. a. m.). Immer wichtiger wird gerade bei Groß- und Mega-Städten auch der Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnik.

# Stadtentwicklung der Zukunft

*Dr. Hans-Jochen Döhne*

*Prof. Dr. Michael Krautzberger*

*Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen*

Die Handlungsbedingungen nationaler Politik haben sich in den zurückliegenden Jahren grundlegend gewandelt und werden sich in Zukunft weiter verändern: Die Verflechtung der Weltwirtschaft, die Internationalisierung der Finanzmärkte, die fortschreitende Integration Europas und die globalen Herausforderungen einer nachhaltigen Entwicklung verändern die Rahmenbedingungen nationaler, regionaler und lokaler Gestaltungsmöglichkeiten. Wenn heute von kritischen Stimmen beklagt wird, dass Globalisierung und Ökonomisierung Urbanität, gesellschaftlichen Zusammenhalt, wirtschaftliche Leistungskraft und kulturelle Substanz gefährden, dann zeigt das jedenfalls, dass diese Veränderungen nirgendwo deutlicher wahrgenommen werden als in den Städten und Gemeinde. Jedoch wird ebenso darauf verwiesen, dass sich für die Städte und Regionen auch neue Chancen eröffnen: Ihre Modernisierungsbereitschaft, ihre demokratische Kultur und ihr Wille, die ökonomischen und ökologischen Grundlagen zu erhalten und zu verbessern, können dabei beispielhaft wirken. Ihre Gestaltungskraft ist dabei gefragt. Nicht alle Regionen Europas verfügen über ein so kraftvolles und tief im gesellschaftlichen Wertekanon verankertes System kommunaler Selbstverwaltung wie Deutschland, das sich Veränderungen leichter anpassen kann als zentralstaatlich geprägte Systeme.

Die mit den neuen Aufgaben verbundenen Herausforderungen treffen alle gesellschaftlichen Bereiche unseres Gemeinwesens. Sie können deshalb nicht allein den Städten und Regionen aufgebürdet werden. Bei der zentralen Frage, in welche Richtung sich unsere Städte und damit unsere europäische Zivilisation weiterentwickeln, sind alle gesellschaftlichen Gruppen aufgerufen, sich an allgemein akzeptierten Konzepten und Lösungen zu beteiligen.

Das Leitbild der „nachhaltigen Entwicklung“ ist dabei die normative Vorgabe für die deutsche Siedlungspolitik. Sie orientiert sich an den räumlichen Leitvorstellungen der kompakten und durchmischten Stadt sowie der dezentralen Konzentration. Hauptziel einer auf die Erhaltung der traditionellen europäischen Stadt gerichteten Stadtentwicklungspolitik ist ein haushälterisches Flächenmanagement als kommunale und regionale Aufgabe, d.h. eine sparsame, natur- und sozialverträgliche Flächennutzung.

## Schlüsselemente für eine nachhaltige Städtebaupolitik

- Die **Stadterneuerung** ist ein unersetzliches Instrument für die bauliche, soziale, ökonomische und ökologische Entwicklung der Städte und damit ein wesentlicher Beitrag zur Standortpolitik. Die Städtebauförderung ist das wohl erfolgreichste Instrument zur Unterstützung einer nachhaltigen Erneuerung und Entwicklung unserer Städte und Gemeinden. Stadterneuerung erhält und stärkt gewachsene Strukturen, vermeidet Zersiedelung und verhindert zusätzlichen Verkehr. Stadterneuerungsmaßnahmen bewahren das historische Erbe, tragen zur Wiedernutzung von städtischen Brachen bei und fördern die Modernisierung und Instandsetzung von Gebäuden auch unter dem Gesichtspunkt der Energieeinsparung. Sie leistet auch einen wesentlichen Beitrag zum Klimaschutz. Aber es gehen von ihr auch spürbare wirtschafts- und arbeitsmarktpolitische Impulse und Wirkungen namentlich auch für die mittelständische Wirtschaft aus. Trotz der außerordentlich angespannten Haushaltssituation ist es gelungen, die Bundesfinanzhilfen zur Förderung der städtebaulichen Erneuerung und Entwicklung kontinuierlich auszubauen und so zu einer verlässlichen Säule der Stadtentwicklungspolitik zu machen.
- Das Bund-Länder-Programm „**Die Soziale Stadt**“ verbessert die Grundlagen für eine zivile Bürgergesellschaft, die sich am ehesten in der eigenen Kommune, im eigenen Orts- und Stadtteil manifestiert. Ziel des seit 1999 eingeführten Bund-Länder-Programms ist es, durch integrierte stadtentwicklungspolitische Ansätze unter Beteiligung aller gesellschaftlicher Gruppen dazu beizutragen, die Lebensqualität in den Städten wiederherzustellen, zu erhalten und zu verbessern. Die Umsetzung des Konzeptes ist ein gesellschaftliches Projekt, das sich Gerechtigkeit und Beteiligung, Solidarität und Innovation zum Ziel setzt. Dieser neue Ansatz der Stadtentwicklungspolitik steht in Übereinstimmung mit einer in immer mehr europäischen Staaten unterstützten lokalen Politik.
- Eine funktionierende, sich entwickelnde und wandelnde Stadt braucht **Flächen**. Eine moderne Volkswirtschaft mit wirtschaftlicher Entwicklung setzt verfügbare Flächen und Bauland voraus. Dies erfordert ein effizientes Planungs- und Flächenmanagement unter Nutzung auch der militärischen Konversionsflächen, der von der Bahn-AG nicht benötigten Flächen, eines umfassenden Flächenrecyclings und einer aktiven Ausgleichspolitik zugunsten von Natur und Landschaft. Die rechtlichen Rahmenbedingungen sind durch das Baugesetzbuch vorgegeben. Bauland kann ausgewiesen, erschlossen und auf den Markt gebracht werden. Ökologische Belange und der Bodenschutz sind dabei voll integriert. Es gibt viele gute Beispiele einer aktiven Baulandpolitik der Gemeinden. Wichtig ist jetzt, dass immer mehr Städte und Gemeinden diese Wege beschreiten.
- Eine neue Herausforderung an die Stadtentwicklung ist die dramatische Zunahme von **Wohnungsleerständen** in östlichen Bundesländern. Ursachen sind – neben niedrigen Geburtenraten – sowohl die hohen Abwanderungen aus den Kernstädten

in das Umland als auch transregionale Wanderungsüberschüsse zugunsten der westdeutschen Länder. Diese Entwicklung droht zu großen Schäden in den Städten Ostdeutschlands zu führen. Ungelenkte Vorgänge der Schrumpfung und des Verfalls zerstören das notwendige Gleichgewicht zwischen Bevölkerung, Wohnbauten, Verkehrssystemen sowie allen Elementen der privaten und öffentlichen Infrastruktur wie Dienstleistungen, Handel, Gesundheit, Schulen, Kultur. Mit dem Programm „**Stadtumbau Ost**“ ist die Lösung dieses strukturell neuen städtebaulichen Problems in Angriff genommen worden. Der diesem Programm zugrunde liegende integrative stadtentwicklungspolitische Ansatz unterstützt die Stabilisierung der Quartiere und damit das Wachstum nach innen.

Es darf im Zusammenhang mit dem Programm kein neuer Wettbewerb zwischen Stadt und Umland aufkommen. Wir brauchen keine leerstehenden Kernstädte und ein zersiedeltes Umland mit allen damit einhergehenden Mobilitätsproblemen. Ohne eine Vernetzung der Baulandpolitik von Kernstädten und Umland kann eine neue Stadtumbaupolitik nicht erfolgreich sein. Nicht wenige Praktiker sehen hier Parallelen zu Entwicklungen, die auch in anderen Landesteilen eintreten können, nicht nur in den altindustrialisierten Standorten im Westen und im Norden.

- **Stadtentwicklung und Mobilität**, Mobilitätsanforderung und Lebensqualität sind in Übereinstimmung zu bringen. Das Auto hat entscheidenden Einfluss auf die Städte, auf den Städtebau, auf das Wohnen und Leben in der Stadt. Es geht darum, Mobilitätsanforderung und Lebensqualität in Städten in Übereinstimmung zu bringen. Es ist eine wesentliche öffentliche Aufgabe, eine moderne, funktionsfähige und leistungsfähige Verkehrsinfrastruktur bereitzustellen. Wichtige Anliegen sind dabei: Die Sicherung einer verkehrssicheren, sozialen und ökologisch nachhaltigen Mobilität für Bürger und Wirtschaft; die Verbesserung und Verknüpfung der einzelnen Verkehrsträger; Schaffung von vergleichbaren Wettbewerbsbedingungen bei allen Verkehrsträgern, vor allem im Bereich der Schiene, die in einem integrierten Verkehrssystem eine besondere Rolle spielt; und damit einhergehend: Abbau von Umweltbelastungen und Verbesserung der Verkehrssicherheit. Ziel muss die Herstellung eines umweltverträglichen, integrierten Verkehrssystems, sein, das die verschiedenen Verkehrsmittel und Infrastrukturnetze verknüpft, damit die Kapazität des gesamten Verkehrsnetzes besser genutzt werden kann.

Von stadtentwicklungspolitischer Seite muss der grundsätzliche Ansatz darin bestehen, durch eine günstige Zuordnung und Mischung von Flächennutzungen Verkehr zu vermindern oder über kurze Wege abzuwickeln. Verkehrsprobleme sind oft der augenfällige Ausdruck von Flächennutzungsproblemen. Es geht heute nicht mehr vorrangig darum, unsere Städte und Gemeinden nach außen zu erweitern, sondern darum, die Qualität und Attraktivität der vorhandenen Siedlungen weiterzuentwickeln. In diesem Zusammenhang sind der ÖPNV ebenso wie ein gut ausgebautes Fahrradwegenetz wichtige Bausteine einer integrierten Verkehrs- und Stadtentwicklungspolitik.

- In den **Innenstädten** bündeln sich die zukünftigen Herausforderungen an die Stadtentwicklung. Als Herz der Städte müssen sie als Orte sozialer und kultureller Integration, als Quelle ökonomischen Wohlstandes und nachhaltigen, umweltgerechten Wachstums und als angstfreier Erlebnisraum bewahrt werden. Die deutsche Städtelandschaft zeichnet sich durch die Vielfalt ihrer Gemeinden und historisch gewachsenen Strukturen aus. Dies ist verbunden mit lokaler und regionaler Eigenständigkeit, Unverwechselbarkeit, aber auch einer aufeinander bezogenen Mischung der Funktionen und damit einer ökonomisch vorteilhaften Arbeitsteilung. Bei der Bewahrung der wirtschaftlichen, kulturellen und gesellschaftlichen Entwicklung der Städte kommt den Innenstädten und Stadtteilen besondere Bedeutung zu. Sie sind Orte sozialer und kultureller Begegnung und damit Orte der Identifikation. Ziele einer Stadtpolitik mit Perspektive müssen daher sein:
  - Stärkere Mischung von Arbeit und Wohnen
  - Eine Stadt der kurzen Wege
  - Versorgung im Nahbereich
  - Attraktiver, lebendiger, vielfältiger innerstädtischer Handel
  - Klare Zielvorgaben der Gemeinden im Sinne von Einzelhandelskonzeptionen
  - Das Erscheinungsbild der Innenstädte (der öffentliche Raum) muss das Angebot des Handels unterstützen
  - Innenstadtverträgliche Verkehrskonzepte
  - Einbindung der Bahnhofsbereiche in die städtebauliche Entwicklung
  - Sicherheit für Bewohner und Besucher.

# Chancen früher Privatisierung

*Dr. Tilman Driessen*

*Unternehmens- und Verwaltungsberatung, Grafschaft Gelsdorf*

## **1. Zusammenfassung: Privatisierung vor allem am Anfang der Marktöffnung attraktiv**

Die Frage der Privatisierung kommunaler Leistungen, etwa bei Trinkwasser oder Abwasser, Energie oder in anderen Leistungsbereichen, ist eine komplexe Problemstellung, bei der eine Vielzahl von Einflussfaktoren zu berücksichtigen ist.

Allerdings ist gegenwärtig zu beobachten, dass in Deutschland in jüngerer Zeit ungewöhnlich hohe Preise für Beteiligungen im Versorgungsbereich gezahlt werden, in mehreren Fällen über 2.000 DM je Kunde.

Weiter lässt sich zeigen, dass solche Wellen zumeist nicht lange anhalten, die Preise typischerweise aus verschiedenen Gründen vielmehr später deutlich absinken.

Aus diesen Beobachtungen ist zu schließen, dass gegenwärtig zumindest aus Sicht möglicher Erlöse ein günstiger Zeitpunkt für die Durchführung von Privatisierungsvorhaben gegeben ist, falls solche ernsthaft in Erwägung gezogen werden - sozusagen ein „Fenster der Gelegenheit“, das sich auch wieder schließen (oder zumindest verkleinern) kann, wenn sich die Situation in einigen Jahren verschlechtern sollte.

## **2. Ausgangslage: Anspannung und Konzentrationstendenz**

Die gegenwärtige Lage bei kommunalen Leistungen insbesondere im Ver- und Entsorgungsbereich ist durch wirtschaftliche Anspannung geprägt (die übrigens durchaus produktiv und konstruktiv wirken kann). Stetig steigenden Kosten und hohem Sanierungs- und Investitionsbedarf stehen allenfalls geringe Möglichkeiten zu Preiserhöhungen oder anderen Wegen der Erlösverbesserung gegenüber. Steigende Belastungen etwa bei der Abwasserbehandlung haben beispielsweise in Thüringen zur Gründung einer eigenen „Abwasserpartei“ geführt. Auch wenn diese keine politische Wirksamkeit erreichte, so ist doch die Brisanz des Themas erkennbar, und dies gerade in einem an sich eigentlich wenig sensiblen Bereich, in dem viele Bürger ihre Ausgaben überhaupt nicht genau kennen, häufig auch nicht annähernd abschätzen können, weil die Ausgaben relativ gering erscheinen und subjektiv kaum ins Gewicht fallen.

Diese Situation ist schon seit geraumer Zeit erkennbar und wird sich auch in näherer Zukunft kaum bessern - man spricht (wie auch in vielen anderen Bereichen der Wirtschaft) von der Kosten- und Erlös-Schere: Die Kosten steigen stetig, während die Einnahmen kaum gesteigert werden können.

Verglichen mit kommunalen Einrichtungen können private Unternehmen häufig flexibler wirtschaften. Eine mögliche Privatisierung ist in dieser Situation natürlich sicher kein Allheilmittel - auch private Unternehmen können schlecht geführt sein. Allerdings macht sich dies bei diesen zumeist sehr schnell unangenehm bemerkbar. Denn größere Unternehmen werden zumeist ähnlich gut kontrolliert wie öffentliche Einrichtungen.

Im Zuge der Privatisierung vor allem im Strom- und Telekommunikationsbereich, aber auch bei Gas und in Ansätzen bei Trink- und Abwasser, ist in jüngerer Zeit eine Neuorientierung der führenden Unternehmen zu erkennen. Dies beruht auf der Beobachtung, dass in der Wirtschaft häufig mit zunehmender Größe ökonomische Vorteile einhergehen: Beispielsweise kosten Einrichtung und Betrieb eines Call-Centers für 20.000 Kunden nicht viel mehr als für 10.000 Kunden, jedenfalls steigen die Kosten nicht proportional auf das Doppelte, sondern wachsen nur unterproportional.

Angesichts der kleinteilig zersplitterten Anbieterstruktur in Deutschland mit einigen tausend Versorgungsunternehmen sind deshalb deutliche Verbesserungspotentiale und Fusions- und Konzentrationstendenzen absehbar, vor allem im Zuge von Privatisierungen.

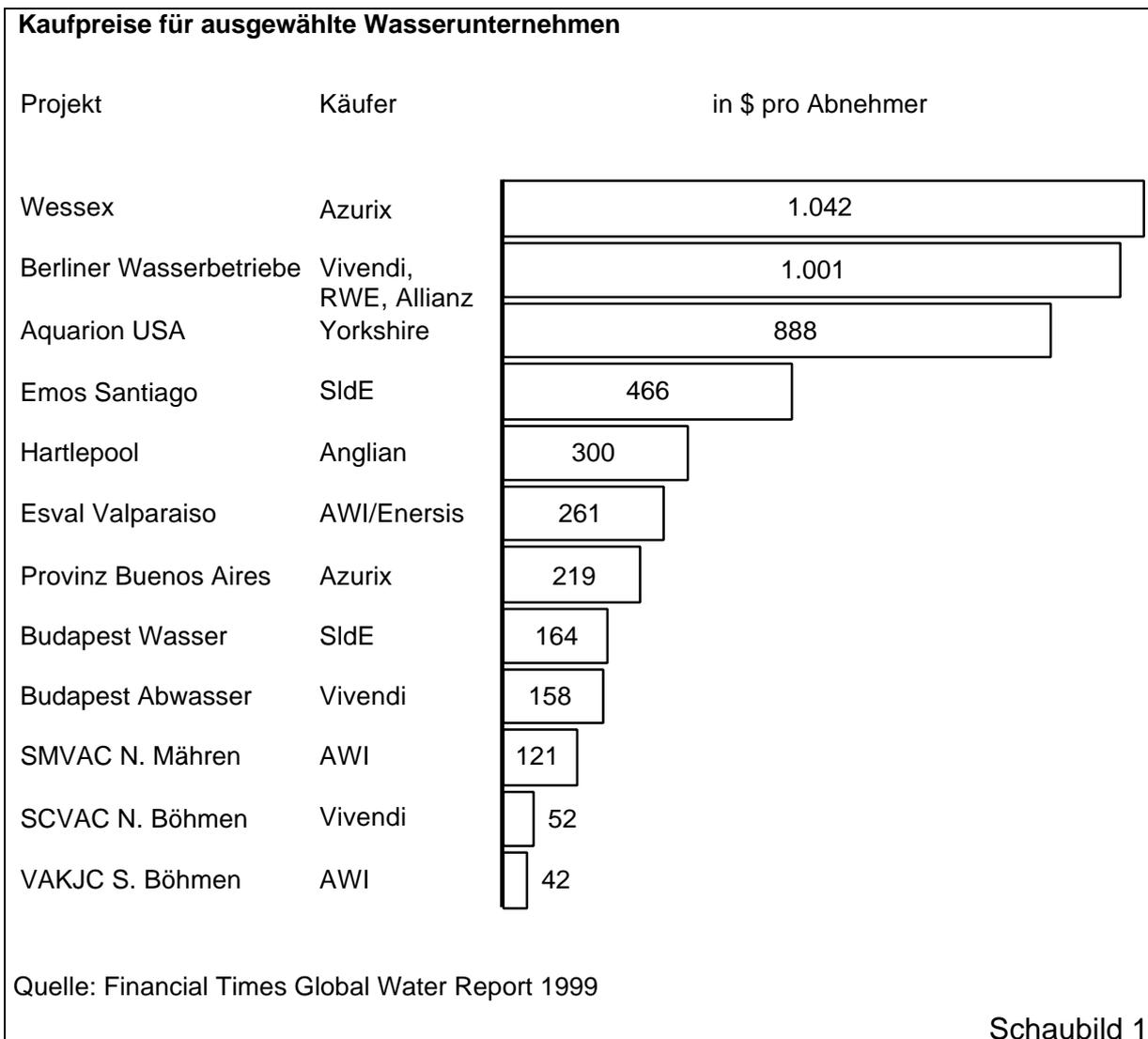
Dementsprechend bemühen sich deutsche Unternehmen wie RWE und die aus Veba und Viag fusionierte E.ON, am Weltmarkt und in Deutschland zu wachsen (beispielsweise durch Übernahme der britischen Thames Water durch RWE), um mit ausländischen Anbietern wie der französischen Vivendi mithalten zu können.

### **3. Hohes Preisniveau**

Da die Märkte augenscheinlich jetzt verteilt werden und angesichts gut gefüllter „Kriegskassen“ sind die Unternehmen bereit, „strategische“ Preise zu zahlen, die nicht allein durch mögliche Erlöse zu rechtfertigen sind, sondern auch durch fehlende andere Wachstumspotentiale und vor allem durch die Möglichkeit, Konkurrenten vom eigenen Markt fernzuhalten.

So wurden in der jüngeren Vergangenheit pro versorgtem Kunden zwischen 42 \$ (in weniger entwickelten Ländern wie Tschechien) und über 1.000 \$ etwa bei den Berliner Wasserbetrieben und anderen gezahlt (Schaubild 1). Diese Preise liegen

zwischen dem 9- und dem 36-fachen des Gewinns vor Steuern, entsprechen also im Prinzip einer Kapitalrendite zwischen 3 und 11%.



Diese Preise mögen auf den ersten Blick hoch erscheinen, doch relativiert sich dies, wenn man bedenkt, dass dem neuen Stromanbieter Yello für einen Neukunden rund 1.000 DM allein an Akquisitionskosten entstehen. Der Zukauf kann also auch für den Käufer zu so hohen Preisen durchaus wirtschaftlich sein.

Für den möglichen Verkäufer besonders im kommunalen Bereich ist dies in jedem Fall eine attraktive Situation:

Beispielsweise ist den Hamburger Wasserwerken (HWW) mit ihren ca. 2 Millionen Abnehmern bei vergleichbaren Größenordnungen ein Marktwert von 4 bis 4,5 Milliarden DM zuzuordnen - das ist das 12- bis 14-fache des Eigenkapitals. Bei Ansatz einer Verzinsung für öffentliche Schulden von ca. 8% ließen sich mit der Realisierung des Marktwertes gegenwärtig rund 320 bis 360 Mio. DM an Zinsaufwand im Jahr einsparen.

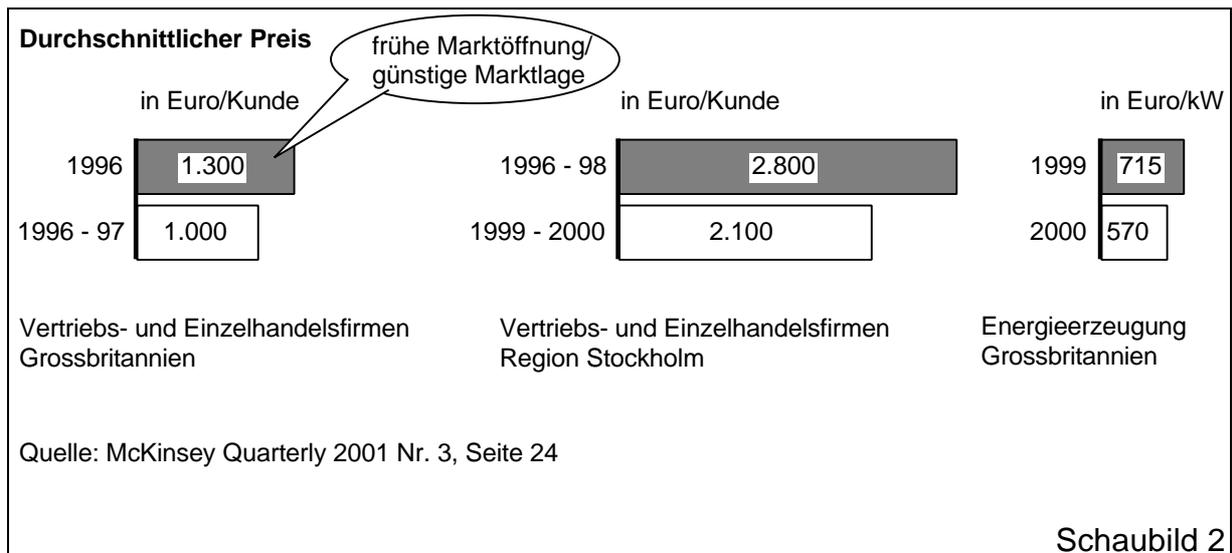
Dem steht ein Gewinn der HWW GmbH im Jahre 2000 von 49,9 Mio. DM gegenüber - offenkundig aus wirtschaftlicher Sicht ein schlechter Tausch und eine Vernichtung von Werten, wenn man sich Geld leiht und dafür jährlich über 300 Mio. DM zahlt, um einen Gewinn von knapp 50 Mio. DM zu erhalten, selbst unter Berücksichtigung von Steuern und lokalen Besonderheiten wie der Defizitabdeckung im Bäderbereich. Sogar ein Teilverkauf wäre für die Kommune wirtschaftlich günstiger als die jetzige Situation.

Gelegentlich wird in diesem Zusammenhang von „Tafelsilber“ gesprochen, aber müssen öffentliche Einrichtungen von Tafelsilber essen? Ein anderer Eigentümer kann hier das gebundene Kapital möglicherweise besser nutzen.

Der Gewinn entspricht einer Umsatzrendite von 13,8% und einer Eigenkapitalrendite von 15,1%. Das sind sicher beachtliche Werte, doch bei einem Monopol wäre etwas anderes auch äußerst verwunderlich. Die HWW rühmen sich, die Preise seit fünf Jahren stabil gehalten zu haben, doch angesichts solch hoher Renditen fragt man sich unwillkürlich, ob denn dann die Preise nicht eigentlich sogar gesenkt werden könnten.

Weiter weist das Unternehmen auf den unter dem bundesdeutschen Durchschnitt liegenden Wasserpreis je Kubikmeter hin. Doch in einem dichtbesiedelten Stadtgebiet ist die Wasserversorgung naturgemäß deutlich kostengünstiger zu bewerkstelligen als auf dem „flachen Land“ über große Entfernungen hinweg. Und beispielsweise in München zahlt der Bürger fast 16% weniger. Ohnehin sind die deutschen Wasserpreise die höchsten weltweit. Und das Leitungswasser der Franzosen und Engländer ist auch trinkbar und erfüllt die EU-Normen, doch müssen sie dafür deutlich weniger bezahlen. Auch in Leistungskennzahlen wie 93.000 m<sup>3</sup> Wasserabgabe je Mitarbeiter (zum Vergleich Gelsenwasser: 205.000) könnten sich Verbesserungspotentiale andeuten, was jedoch genauer und tiefergehend zu analysieren wäre.

Schließlich ist sogar zu hören, Wasser sei keine übliche Handelsware (so dass man es wohl nicht einem privaten Anbieter anvertrauen, sondern vor Wettbewerb schützen sollte). Doch selbst kirchliches Weihwasser wird nicht so umfassend überwacht wie Trinkwasser, und es ist nicht zu erkennen, weshalb man Schritte zu mehr Wettbewerb (zumindest um die Versorgung) verbauen sollte. Denn auch private Anbieter haben kein Interesse daran, ihre Kunden zu vergiften und werden intensiv kontrolliert. Und den Nutzen verstärkten Wettbewerbs haben wir alle schon etwa bei Telefon und Strom selbst erlebt.



#### 4. Gefahr späterer Preiserosion

Auf eine erste Phase einer frühen Marktöffnung, in der besonders hohe („strategische“) Preise bezahlt werden, folgt typischerweise eine Stabilisierung, geprägt durch verschärften Wettbewerb zwischen den Unternehmen vor allem bei Preisen und häufig auch durch stärkere Regulierung. In dieser zweiten Phase sinken die Preise deutlich, auch wenn sie absolut gesehen noch immer beachtlich sein können (Schaubild 2). Aus Sicht einer Kommune, die sich für Privatisierung interessiert, kann es deshalb unter Erlösgesichtspunkten günstig sein, sich an der frühen ersten Phase zu beteiligen, weil die Situation sich anschließend zumeist eher verschlechtert. Dieser Gesichtspunkt ist natürlich nur einer unter vielen, doch sicher nicht zu vernachlässigen. In jedem Fall sollte die Kommune intensive Beratung nutzen.

#### 5. Schlussfolgerung: Privatisierung vor allem anfangs bei Marktöffnung attraktiv

Die zersplitterte Versorgungsstruktur in Deutschland mit einigen tausend kleinen lokalen Versorgungsunternehmen lässt angesichts sogenannter „Größenvorteile“ (mit der Größe des Unternehmens überproportional zunehmende wirtschaftliche Stärken) Konzentrations- und Fusionstendenzen vor allem im Zuge von Privatisierungen erwarten. Dabei ist häufig zu beobachten, dass gerade in der Anfangsphase besonders hohe Preise gezahlt werden, deren Höhe später typischerweise abnimmt.

Neben anderen Gesichtspunkten kann es deshalb für Kommunen besonders unter Erlösgesichtspunkten interessant sein, sich bereits in der Anfangsphase zu engagieren, während „Nachzügler“ häufig auf weniger günstige Bedingungen treffen.

# **Gekonnte Kommunalpolitik schafft dem Bürger „Die Stadt fürs Leben“**

*Joachim Erwin*

*Oberbürgermeister der Landeshauptstadt Düsseldorf*

Die Entwicklung einer Stadt wird von verschiedenen Faktoren wesentlich bestimmt: Attraktive Lebens- und Standortbedingungen, wirtschaftliche Kraft, geordnete kommunale Finanzen, Sicherheit und Ordnung, funktionierender Straßenverkehr sowie ein gepflegtes öffentliches Erscheinungsbild. Dies sind unabdingbare Voraussetzungen dafür, dass sich die Bürger in ihrer Stadt richtig wohlfühlen können.

Gerade in einer Zeit der zunehmenden Globalisierung und verstärkten Technisierung ist es von besonderer Bedeutung, dass sich Bürger und Wirtschaft wieder mit ihrer Stadt identifizieren. Der Bürgersinn, das Zusammentreffen von öffentlicher Förderung, privatem Stiftertum und Engagement, ist daher für mich eine der wertvollsten kommunalpolitischen Ressourcen. Bürgersinn schafft die Basis für den Lebenswert, der auch zugleich den Zukunftswert einer Stadt lebendig bestimmt. Er ist Herz und Seele der Stadtentwicklung, der Schlüssel zu einem neuen Bewusstsein vom Wert der Stadt als persönlicher Lebensmittelpunkt mit all seinen Facetten. Dadurch wird für den Bürger seine Stadt auch die Stadt fürs Leben.

Handlungsmaxime unserer Kommunalpolitik ist deshalb, nicht zu nehmen, sondern zu geben, den Bürger aus seiner Indifferenz gegenüber seiner Stadt zu befreien, ihn für private Gegenleistungen aufzuschließen und als bewussten Stadtbürger zu gewinnen. Eine Kommunalpolitik, die sich für alle lohnt. Wir haben in Düsseldorf die Ziele klar formuliert:

- *Servicequalität*  
Wir wollen durch unsere Leistung die Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger erreichen.
- *Wirtschaftlichkeit*  
Wir wollen mit dem Geld der Bürgerinnen und Bürger verantwortungsvoll umgehen.
- *Standortbedingungen*  
Wir wollen die Standortbedingungen in Düsseldorf soweit verbessern, dass sich für die Bürgerinnen und Bürger sowie für die Wirtschaft optimale Entfaltungsmöglichkeiten ergeben und so Spitzenpositionen auf möglichst vielen Gebieten erreichen.

- *Bürgerstadt*  
Wir wollen mehr Beteiligungen und aktives Engagement der Bürgerinnen und Bürger und fördern dies.
- *Image*  
Wir wollen Düsseldorf als dynamische, internationale, menschliche und kommunikative Stadt entwickeln und darstellen.
- *Verwaltungskultur*  
Wir wollen zufriedene, verantwortungsbewusste und motivierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die sich mit der Stadt und der Gesamtverwaltung identifizieren.

*Bei der Umsetzung dieser Politik freue ich mich auch weiterhin auf die Fortsetzung der hervorragenden und gewinnbringenden Zusammenarbeit mit der Konrad-Adenauer-Stiftung.*

# Großstadt im „europäischen Konzert“

*Klaus Fehlemann*

*Stadtdirektor der Stadt Dortmund*

*Die Konrad-Adenauer-Stiftung hat sich 30 Jahre bemüht, das kommunale Wissen zu sichern und neue Themen zu besetzen. Hierfür gebührt ihr Dank und Anerkennung.*

„Ein Hauptthema für die nächsten Jahre wird aus meiner Sicht als Stadtdirektor der westfälischen Großstadt Dortmund die Stellung der großen Kommunen im „europäischen Konzert“ sein. Hierbei wird es nicht allein um eine gut ausgestaltete „Lobbyistentätigkeit“ gehen. Vielmehr müssen die großen Kommunen im Sinne europäischer Regionen und die Aufgaben als Oberzentren neu bestimmen und die Landesplanung neu definieren. Eine kommunale Neugliederung wird in diesem Zusammenhang sicher auch einen Beitrag erbringen müssen. Das Oberzentrum als „Regionalstadt“, das Zentrum einer Region darf bei der Landesplanung nicht länger außer Acht gelassen werden. Wenn in Frankreich Regionen mit ca. 2 Mio. Einwohnern gebildet werden, warum geht dies nicht in Nordrhein-Westfalen? Die weitere Festigung der Europäischen Union wird nach meiner Einschätzung eine abermalige Gebietsreform im beschriebenen Sinne mit sich bringen müssen. Die Bildung von Regionalstädten wird die kommunale Zusammenarbeit für die jeweilige Region stärken. Abstimmungen im Sinne des Ganzen werden leichter.“

Dieser herausragenden Aufgabenstellung sollte sich die Konrad-Adenauer-Stiftung stellen. Ihre Kompetenz dafür hat sie durch ihre Tätigkeit in den vergangenen 30 Jahren unter Beweis gestellt.

# Von der Objektbewirtschaftung zum integrierten Quartiersmanagement

*Dr. Jürgen Galonska*

*Geschäftsführer der FWI Führungsakademie der  
Wohnungs- und Immobilienwirtschaft, Bochum*

In kaum einem anderen Zeitabschnitt hat sich die Welt so kurzfristig und so nachhaltig verändert wie in den letzten beiden Dekaden unserer Zeit. Die Globalisierung unserer ökonomischen und gesellschaftlichen Systeme hat angesichts moderner Kommunikationssysteme und internationaler Vernetzungen den Projektionsrahmen unseres Handelns und Lebens in einem Maße verändert, wie wir es vor wenigen Jahren noch kaum für möglich gehalten hätten.

Global ausgerichtete Investitionskalküle und weltumspannende Börsennotierungen prägen unsere Wirtschafts- und Lebensabläufe. Eine sichtbare kulturelle Universalisierung nähert die Denkschemata einander an und bestimmt die Megatrends. Dieses spiegelt sich in einem grundlegenden sozialstrukturellen Wandel wie einem Wandel der Werte wider, die überkommene Verhaltensweisen und Nachfragestrukturen neu positionieren.

Daneben findet auch ein weltweiter personaler Austausch in Form globaler Wanderungsbewegungen statt. Die Zuwanderungen in die wirtschaftlich stabilen Zentren dieses Globusses konfrontieren die betroffenen Regionen mit neuen Anforderungen an Wohnraum, Arbeitsplätzen und kultureller Integration.

Auch lokal verbreitern sich die zu betrachtenden Räume. Jeder einzelne Teilraum, jede Agglomeration, jede Stadt, ja jedes Wohnquartier ist eingebettet in größere Gesamtzusammenhänge und wechselseitige Abhängigkeiten. Das Augenmerk kann künftig nicht mehr ausschließlich auf die einzelne Stadt oder Kommune als „Insel“ gerichtet sein, sondern muss den großräumigeren regionalen Bezug mit einbeziehen.

Ein zentraler Trend ist die Polarisierung unserer Stadtstrukturen, d.h. die Spaltung unserer Städte. Die Prozesse der Peripherisierung und der Internationalisierung von Stadträumen gehen dabei Hand in Hand. Verlierer dieser Prozesse sind auf der einen Seite Einkommensschwache, Arbeitslose, Alleinerziehende und Migranten. Zu den Gewinnern zählen vor allem Einkommensstarke, Doppelverdiener ohne Kinder etc.

Die Grundtrends sind zunächst einmal für West- und Ostdeutschland gleich. Das Wohnen folgt grundsätzlich dem Arbeiten. Da wo keine Arbeit zu finden ist, wandern die Menschen in Regionen mit entsprechenden Arbeitsangeboten. Gleichwohl hat die

Pendelbereitschaft in den letzten Jahren bzw. in der letzten Dekade erheblich zugenommen. Pendelentfernungen bis 100 km sind heute keine Seltenheit mehr.

Die anhaltende Peripherisierung der Stadtstrukturen hat ihre Begründung darin, dass die Bewohner zum einen aus ökonomischen Gründen in das preisgünstigere Umland ziehen und zum anderen hier auch stärker ihre Sehnsucht nach Natur, Ruhe und Geborgenheit zu befriedigen suchen.

Diese Wanderungsbewegungen von den Siedlungskernen in das Umland wie die Wanderungen zwischen unterschiedlichen Arbeitsmarktregionen stellen neue Herausforderungen an die Stadt- und Regionalplanungen .

Auf der einen Seite entstehen durch die räumlichen Bewegungen citynahe Verödungen und Monostrukturen in den gut ausgestatteten Innenstädten. Leerstände und einseitige Belegungsstrukturen sind nur zwei Indikatoren, die die Problemlage beschreiben. Folgeprobleme können soziale Verwerfungen, Vandalismus- und Kriminalitätsentwicklungen sein, die wiederum zu Imageverschlechterungen des Quartiers führen und den Problem-Kreislauf weiter belasten.

Auf der anderen Seite entsteht im Umland neuer Naturverbrauch. Neue kostspielige Infrastrukturausstattungen werden benötigt und durch zusätzliches Verkehrsaufkommen entstehen neue belastende Emissionen etc.

In den neuen Bundesländern hat diese Entwicklung noch eine zusätzliche Dramatik erfahren. Das Wegbrechen der alten DDR-Industriestrukturen hat zu einer dramatischen Entleerung einzelner Teilräume geführt. Selbst nach der Wende aufwendig modernisierte und sanierte Wohnungsbestände in den Stadt- und alten Ortskernen finden keine Nachfrage mehr, da die Bevölkerung weggebrochen ist und keine Generationen mehr nachwachsen. Die strukturellen Leerstände betragen heute bereits ca. 1 Mio. Wohneinheiten, mit wachsender Tendenz.

Hinzu kommt eine massive Umlandwanderung, da nur hier der Wunsch weg von der Plattenwohnung hin zu bezahlbarem Wohneigentum erfüllbar ist. Die staatliche Förderpolitik hat zu dieser Entwicklung durch die Undifferenziertheit des steuerlichen Förderinstrumentariums nicht unwesentlich mit beigetragen.

Viele Wohnungsunternehmen sind dadurch in eine schwierige wirtschaftliche Situation geraten. Hier hilft nur noch der Rückbau bzw. der Abriss, den die Unternehmen jedoch nicht aus eigener Kraft bewerkstelligen können. Die Kommunen, die Länder und der Bund sind hier in einer gemeinsamen Mitverantwortung.

Dieses sind Ost wie West neue Herausforderungen. Eine zuwartende laissez-faire-Haltung hinsichtlich der selbstregulierenden Organisations- und Ablaufprozesse führt nicht nur zu exorbitanten Fehlallokationen in Zeiten ohnehin knapper ökonomischer

Ressourcen, sondern verfestigt Strukturen, die auch zu Lasten heutiger und künftiger Generationen gehen. Soziale Segregationen und ökologische Fehlsteuerungen bergen langfristige Gefahren in sich.

Nicht zufällig ist in den zurückliegenden fünfzehn Jahren eine Diskussion über nachhaltige Entwicklungen und nachhaltiges Handeln entstanden. Die im sog. Brundtland-Bericht von 1987 und in der Konferenz von Rio im Jahre 1992 begonnene Diskussion über die Nachhaltigkeit konzentriert sich dabei keineswegs nur auf globale Entwicklungen und die Disparitäten zwischen Industrie- und Entwicklungsländern, sondern sie bricht sich herunter bis in lokale Agenden, die die Auswirkungen von Entscheidungen und Handlungsweisen auf die lokalen Teilräume bewerten und entsprechend gegensteuern.

Auf die nachhaltigen Auswirkungen des Bauens und Siedelns hat 1994 vor allem eine Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages unter der Bezeichnung „Schutz des Menschen und der Umwelt“ hingewiesen, die insbesondere die ökologischen Folgen einer raumübergreifenden Zersiedelung der Teilräume geißelte.

Der GdW Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen hat in seiner Studie zu den „Überforderten Nachbarschaften“ eindringlich und nachdrücklich auf die sich abzeichnenden Probleme in unseren Städten und Quartieren aufmerksam gemacht und politisches Handeln eingefordert.

Im Kern geht es aus der Sicht der Branche darum, von der wohnungswirtschaftlichen Einzelbetrachtung weg hin zu einer integrativen Stadtentwicklungspolitik zu gelangen. Gefragt sind integrierte Konzepte, um die vorhandenen lokalen und überlokalen Ressourcen zu bündeln und zu optimieren. Dabei sind vor allem Netzwerke zu schaffen, die selbsttragende Prozesse und Selbststeuerungsmechanismen auslösen und ein regionales Lernpotential entstehen lassen.

Kein Partner alleine kann diese Probleme lösen. Die Kommunen, die Wohnungswirtschaft, die Verwaltungen, die Sozialverbände, die Sicherheitsdienste sowie private Initiativen etc. sind gemeinsam gefordert, sich an einen Tisch zu setzen.

Zwei Lösungsansätze stehen in diesem Zusammenhang grundsätzlich zur Bewältigung dieser Aufgaben zur Verfügung:

- eine integrierte ganzheitliche Entwicklungsplanung, die staatlich dominiert ist mit dem Ziel der Integration aller staatlichen Steuerungsinstrumente, geleitet von dem Gedanken der absoluten Plan- und technologischen Beherrschbarkeit der Umwelt.

Dieser Ansatz wird in der Realität an der Komplexität, der mangelnden Bürgerpartizipation und nicht zuletzt den nicht verfügbaren finanziellen Ressourcen scheitern.

- Eine netzwerkorientierte Projektentwicklung, die problembezogen und leitbildorientiert auf eine Verknüpfung singulärer Projekte zu einem funktionierenden Ganzen abzielt.

Dieser zweite Ansatz verspricht die Weckung endogener lokaler Potenziale, bewahrt die regionale Selbstbestimmung und Handlungsfähigkeit und bewirkt eine nachhaltige Identifizierung der Bürger mit ihren tragenden Stadtstrukturen.

Im Vergleich zu früheren, stärker zentral ausgerichteten politischen Instanzen und Entscheidungswegen kommt es somit in Bezug auf diese neuen Aufgabenstellungen vorrangig darauf an, dezentrale, quartiers- und einwohnerbezogene Netzwerke zu installieren, die die notwendigen Regelwerke basisdemokratisch absichern und mittragen. Gefordert sind neben dem Engagement aller beteiligten und betroffenen Gruppen, Organisationen und Akteure vor Ort aber auch die politischen Ebenen des Bundes, der Ländern und der EU.

Das Bund-Länder-Programm mit dem Titel „Soziale Stadt“ war ein erster Reflex auf diesen Paradigmenwechsel. Die Länder haben diesen Ansatz durch Konzepte und Programme für benachteiligte Stadtteile bzw. integrierte Stadtentwicklungskonzepte weiter ausgeprägt und konkretisiert. Vorreiter für diese Soziale Stadt-Konzeption war Nordrhein-Westfalen mit seinem „Handlungsprogramm für Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“ seit Beginn der 90er Jahre.

Der Freistaat Sachsen weist im Zusammenhang mit der Leerstandsdiskussion in seinem Land ausdrücklich darauf hin, dass ein „Integriertes Stadtentwicklungskonzept“ wesentlich zur zügigen Bewilligungsentscheidung von Fördermitteln der Wohnungs- und Städtebauförderung beitragen kann.

Auch die EU hat ihr Augenmerk im Rahmen der europäischen Förderungspolitik auf die integrierte Stadtentwicklung gelenkt. Die europäischen Strukturfonds werden künftig ihre Ressourcen weniger sektoralen Einzelpolitiken als vornehmlich lokalen Gesamtkonzeptionen zukommen lassen.

Zur Steuerung dieser Prozesse steht national das gesamte Förderinstrumentarium sowie das raum-, stadt- und bauleitplanerische Instrumentarium zur Verfügung, wie z.B. die Flächennutzungsplanung (§ 5 BauGB), die Bebauungsplanung (§ 8 ff. BauGB), die Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen (§ 165 BauGB), der Städtebauliche Vertrag (§ 11 BauGB) sowie die Städtebaulichen Gebote (§ 175 ff. BauGB). Zur Mobilisierung innerstädtischen Brachlandes bieten sich vor allem steuerpolitische

Anreize etwa in Form einer Bodenwertbesteuerung an, die nicht bebaute Grundstücke der Bebauung zuführen.

Insbesondere die informelle Stadt- und die korrespondierende Wohnraumentwicklungsplanung kommen ganzheitlichen Stadtentwicklungskonzepten sehr entgegen. Sie werden heute schon in zahlreichen großen Kommunen angewandt.

Dreh- und Angelpunkt für die Lösungen der Probleme in den betroffenen Standorten sind städtebauliche Konzepte, die aus der absehbaren wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung des jeweiligen Standortes abgeleitet werden. Ziel muss es insbesondere sein, die städtische Innenentwicklung als Gegengewicht zur Umlandzersiedelung zu stärken und den Neubau von Konkurrenzbeständen im gleichen Marktsegment zu dämpfen.

Zu den betroffenen Gruppen, Organisationen und Akteuren zählen neben den Kommunen mit ihren Planungs- und Genehmigungsbehörden vor allem die Wohnungswirtschaft, die Sozialverbände, die Ordnungs- und Sicherheitsinstanzen, die Projektplaner und –entwickler, die Infrastrukturbetreiber sowie die Bürger selbst. Sie gilt es zusammenzuführen, in ihrer Meinungsbildung und ihrem Tun zu moderieren und zu führen.

Den wohnungswirtschaftlichen Akteuren kommt dabei sicherlich eine herausgehobene Verantwortung in der Initiierung, Steuerung und Moderation derartiger Prozesse zu, da sie in der Regel immer eine Scharnierfunktion ausüben. Durch die Entfaltung vorhandener Selbststeuerungskräfte lassen sich meist auch Multiplikatorwirkungen erzielen, die für alle Synergieeffekte darstellen.

Für die Wohnungswirtschaft hat dieser dynamische Prozess die Implikation, den Fokus weg von der einzelnen Immobilie bzw. dem reinen Bestandsdenken hin zum Sozialraumdenken zu entwickeln. Die Wohnraumverwaltung ist in ein ganzheitliches soziokulturelles Gesamtgefüge zu integrieren, das die Projekt- und Quartiersentwicklung multidimensional auf die Ziele und Anforderungen des Wohnens, Arbeitens, der Freizeit, der Kultur und einer ökologischen und sozialen Nachhaltigkeit richtet. Dies bedeutet, zu differenzierten und bedarfsorientierten Lösungen und umfassenden Dienstleistungsangeboten zu kommen.

Erforderlich ist bei allen Teilnehmern ein Überdenken der bisherigen Partizipationsprozesse und Beteiligungsstrukturen. Dies erfordert gleichzeitig aber auch neue Schlüsselqualifikationen, die dem übergreifenden Anspruch gerecht werden. Wir stehen am Beginn eines tiefgreifenden Paradigmenwechsels, den es politisch zu flankieren gilt. Kommunen und Wohnungswirtschaft sitzen wiederum in einem gemeinsamen Boot.

# Angemessene Finanzausstattung für Kommunen

*Rudi Geil*

*Staatsminister a.D.*

Mein Beitrag beginnt mit einem Glückwunsch an die Konrad-Adenauer-Stiftung für 30-jährige Forschung und Analyse, für Begleitung und Information, für Beratung und Schulung im Bereich der Kommunalpolitik und vor allem für die Weiterbildung vieler ehrenamtlicher Kommunalpolitiker in diesen zurückliegenden drei Jahrzehnten.

Kommunalpolitik leidet in den letzten Jahren mehr denn je unter der völlig unzureichenden Finanzausstattung. Die Kommunen in den neuen Bundesländern weisen heute bereits eine 'Pro Kopf Verschuldung' auf, die über derjenigen vieler westdeutscher Kommunen liegt. Schuld daran sind unter anderem die Sozialausgaben unserer Städte, Gemeinden und Landkreise, die in den letzten Jahren wiederum in zweistelligen Prozentraten stiegen. Dabei sind die finanziellen Erleichterungen, die die Pflegeversicherung den kommunalen Sozialhaushalten brachte, insbesondere durch die Steigerungsraten bei der Kinder- und Jugendhilfe längst aufgezehrt.

Bund und Länderbürden den Kommunen außerdem immer neue Aufgaben auf, ohne für die entsprechende Finanzausstattung zu sorgen. Zusätzliche Finanzverpflichtungen entstanden aufgrund der Bundes- und Landesgesetzgebung für die Schulen, für Kindertagesstätten, für die Schülerbeförderung, für die Kinder- und Jugendhilfe, für den Öffentlichen Personennahverkehr, für Aussiedler und Asylbewerber, für Arbeitslose. Diese Stichworte ließen sich beliebig fortsetzen. Eine Kostenerstattung für diese ursprünglich staatlichen Aufgaben gibt es nicht oder höchstens in nicht kostendeckender Weise. Besonders schlimm wird es für die Kommunen, wenn der Gesetzgeber diese neuen Aufgaben als Pflichtaufgaben für die Kommunen festlegt.

Immer weniger Mittel stehen so für die ureigenen Aufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge zur Verfügung, freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben können nicht mehr oder nur noch unzureichend erfüllt werden. Notwendige Investitionen werden zurückgestellt oder gestrichen und dokumentieren den Finanzbedarf für die Zukunft. Trotzdem steigt die Verschuldung der Kommunen Jahr für Jahr, nur noch wenige Kommunen verfügen über eine freie Finanzspitze.

Wir brauchen deshalb dringend eine neue Finanzregelung für die Kommunen. Mit der heutigen Finanzausstattung unserer Kommunen, den wenigen originären Steuern - der Grundsteuer, der Gewerbesteuer, die aus Wirtschafts- und Wettbewerbsgründen immer wieder in Frage gestellt wird, einigen kleineren Steuerarten (Grund-erwerbssteuer, Getränkesteuer, Zweitwohnungssteuer, Jagdsteuer, Hundesteuer u.ä.) -, dem Anteil an der Einkommensteuer, der prozentual zu niedrig ist, sind die

kommunalen Aufgaben nun einmal nicht mehr zu finanzieren. Damit bleiben die Kommunen abhängig von der oft willkürlichen Festsetzung des kommunalen Finanzausgleichs in den einzelnen Ländern.

Notwendig ist die bundesweite Einführung des Konnexitätsprinzips, nach dem den Kommunen nur Aufgaben zur Erfüllung in eigener Verantwortung zugewiesen werden können, wenn sie einen angemessenen Kostenausgleich zur Deckung der Aufwendungen für die jeweils neue Aufgabe erhalten. Führt danach eine Aufgabewahrnehmung zu einer Mehrbelastung der Kommunen, ist ein angemessener Ausgleich zu schaffen. Einige Länder haben dieses Prinzip inzwischen in der Landesverfassung festgelegt.

Diese Konnexitätsregelung geht allerdings von der Idee aus, daß es sich bei der vorhandenen aufgabenorientierten Finanzausstattung um ein im Gleichgewicht befindliches System handelt. Bereits dies ist aber anzuzweifeln. Eine staatliche Zuordnung neuer Aufgaben oder die Erweiterung bestehender Aufgaben kann künftig dann nur mit einem staatlichen Finanzausgleich für den kommunalen Ausgabenmehrbedarf erfolgen. Ob es verwirklicht wird, entscheiden dann die Landtage im konkreten Einzelfall.

Die Kommunen aber benötigen eine bessere Finanzausstattung und das ist mehr als ein Kostenersatz für jeweils neue Aufgaben. Diese ist nur zu erreichen durch eine Neuordnung unseres Finanzsystems, das den Kommunen einen größeren Anteil an den Wachstumssteuern, also den Verbrauchssteuern, garantiert. Zusätzliche Finanzmittel für die Kommunen sind die Voraussetzung dafür, daß Selbstverwaltungsaufgaben in den Städten, Gemeinden und Landkreisen wieder umfassend wahrgenommen und notwendige Investitionen auch zeitgerecht durchgeführt werden können.

# **Nachhaltige Kommunalentwicklung für das kommende Jahrzehnt**

*Stefan Gläser*

*Oberbürgermeister der Stadt Wertheim*

## **Das Leitbild der Nachhaltigkeit**

Die Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung hat im Juni 1992 in Rio de Janeiro das globale Aktionsprogramm „Agenda 21“ verabschiedet, das in Kapitel 28 alle Kommunen der Unterzeichnerstaaten auffordert, eine nachhaltige Kommunalentwicklung zu verfolgen.

Diesem Auftrag ist die Stadt Wertheim am 22. Februar 2001 nachgekommen, indem sie mit einem entsprechenden Gemeinderatsbeschluss die Weichen für eine nachhaltige Kommunalentwicklung gestellt hat.

Kommunales Handeln gilt als nachhaltig, wenn das ökologische, wirtschaftliche und soziale „Kapital“ des lokalen Lebens- und Wirtschaftsraumes gesichert und auch für kommende Generationen erhalten wird.

Dabei sollen alle ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Interessen der Gesellschaft möglichst gleichberechtigt berücksichtigt und entstehende Konflikte im Konsens gelöst werden. Voraussetzung für diese Vorgehensweise ist die verstärkte Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an kommunalen Entscheidungs- und Gestaltungsprozessen.

## **Die bisherigen Aktivitäten fortschreiben und ergänzen**

Viele in der Agenda 21 genannten Ziele werden in Wertheim schon seit geraumer Zeit verfolgt und umgesetzt. Mit der Mitgliedschaft im Klimabündnis, einem Förderprogramm für Umwelleistungen, der Erstellung eines Umweltberichtes, eines Sozialhilfeberichtes sowie eines Stadtleitbildes und vielen weiteren Projekten im Sinne der Agenda 21 hat Wertheim Zeichen gesetzt, die weit über ihre kommunalen Pflichtaufgaben hinausgehen. Diese Aktivitäten und Erfolge sollen im Rahmen der Lokalen Agenda 21 fortgeschrieben und um weitere Initiativen und Projekte ergänzt werden.

## **Die Umsetzungsstrategie**

Als Grundlage für die Ausrichtung des kommunalen Handelns auf eine nachhaltige Entwicklung soll mittelfristig ein Handlungsprogramm - die Wertheimer Agenda 21 - erstellt werden.

In diesem Dokument sollen die bisherigen Aktivitäten dokumentiert und gemeinsam mit Vorschlägen für zukünftige Maßnahmen und Projekte zu einem umfassenden Handlungsprogramm zusammengeführt werden. Dieser Prozess soll von Verwaltung, Bürger-Arbeitskreisen und einem interessensübergreifenden Lenkungsgremium, dem Agenda-Forum, begleitet werden.

## **Erste Stationen der Umsetzung**

Zunächst war es notwendig, die Idee der Lokalen Agenda 21 der Verwaltung und der Öffentlichkeit vorzustellen. Um den Beginn des kommunalen Agenda 21-Prozesses öffentlich zu markieren, wurde am 4. Juli 2001 eine Auftaktveranstaltung ausgerichtet, an der etwa 130 Personen teilnahmen.

Im Rahmen dieser Veranstaltung wurden die Arbeitskreise

- Wirtschaft, Stadtmarketing, Freizeit und Tourismus
- Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr
- Umwelt, Energie, Kulturlandschaft und Gesundheit
- Gesellschaft, Soziales, Bildung und Kultur

gegründet, die Mitte Juli 2001 ihre Arbeit aufnahmen. Erste sich abzeichnende Themenschwerpunkte der Arbeitskreise sind z.B.

- Gewässerentwicklung / Hochwasserschutz
- Förderung des lokalen Streuobstbaus
- Erstellung eines Energiekatasters
- Wirtschaftsstandort Wertheim
- Altstadtentwicklung
- Nahverkehr
- Integration von Neubürgern

Eine wichtige Grundlage der Arbeit dieser Arbeitskreise stellt das im Dezember 2000 veröffentlichte, in einem aufwendigen Bürgerbeteiligungsprozess erstellte Leitbild der Stadt Wertheim dar.

Die dort aufgeführten Leitziele der künftigen Stadtentwicklung werden nun z.T. von den Agenda-Arbeitskreisen aufgegriffen und weiterverfolgt. Der Agenda-Prozess knüpft also direkt an den Leitbild-Prozess an und leitet die aktive Umsetzung der selbst gesteckten Ziele ein. Der Wertheimer Bürgerschaft steht damit im Rahmen der

Wertheimer Agenda 21 ein kontinuierliches Beteiligungsforum für die Belange der Stadtentwicklung zur Verfügung.

Das geplante Handlungsprogramm „Wertheimer Agenda 21“ wird wiederum im Rahmen der Fortschreibung des Wertheimer Leitbildes angemessene Berücksichtigung finden.

Insgesamt kann festgestellt werden, dass sich Leitbild- und Agenda-Prozess ausgezeichnet ergänzen und - gemeinsam mit weiteren Fördermaßnahmen im Bereich des Bürgerschaftlichen Engagements- ein hervorragendes Fundament für eine moderne Bürgerkommune darstellen.

### **Perspektiven nachhaltiger Kommunalentwicklung**

Mittel- und langfristig sollen im Rahmen des Wertheimer Agenda-Prozesses die Schwachpunkte kommunaler Nachhaltigkeit ermittelt, bearbeitet und schließlich behoben werden. Mit Hilfe ausgewählter „Nachhaltigkeits-Indikatoren“ soll dabei eine fundierte Erfolgskontrolle ermöglicht werden.

Um über die Aktivitäten der Agenda-Arbeitskreise hinaus möglichst viele gesellschaftliche Gruppen für die Wertheimer Agenda 21 zu gewinnen, sollten neue Formen der Imagewerbung und des zielgruppenorientierten Themenmarketings eingesetzt werden.

Ein effektiver Informationsaustausch ist für eine nachhaltige Entwicklung von besonderer Bedeutung, da vermehrt kreative, interdisziplinäre Lösungen und innovative Potentiale benötigt werden. Der Aufbau eines EDV-gestützten „Kommunalen Raum-Information-Systems“ oder der Aufbau eines „Interdisziplinären Kompetenz-Netzwerkes für nachhaltige Kommunalentwicklung“ könnten nicht nur den Informationsaustausch unterstützen, sondern auch dem Lebens- und Wirtschaftsraum Wertheim zusätzliche Innovationskraft verleihen.

### **Resümee**

Insgesamt kann eine nachhaltige Kommunalentwicklung viele positive Impulse für eine moderne Stadtentwicklung geben. Die interdisziplinäre Vernetzung von Nachhaltigkeits-Kompetenzen und die Förderung von Zukunftstechnologien seien als Beispiele genannt, die dem Standort Wertheim zugute kommen. Auch der Tourismus sichert sich durch verstärkte Aktivitäten im Bereich des Umwelt-, Natur- und Landschaftsschutzes einen Wettbewerbsvorteil.

## **Ansprechpartner**

Herr Jens Rögener  
Stadtverwaltung Wertheim  
Agenda-Büro  
Mühlenstr. 26  
97877 Wertheim  
Telefon: 09342/301-356  
Telefax: 09342/301-303  
e-mail: [jens.roegener@wertheim.de](mailto:jens.roegener@wertheim.de)

# **Kommunale Umweltpolitik**

## **Albstadts Beitrag zur Daseinsvorsorge**

*Dr. Jürgen Gneveckow*  
*Oberbürgermeister der Stadt Albstadt*

Die Kommunen in der Bundesrepublik stehen in den nächsten Jahren vor tiefgreifenden neuen Aufgaben. Eine besondere Aufgabe liegt sicherlich darin, durch eine aktive und vorausschauende Umweltpolitik die Zukunft der nachfolgenden Generationen zu sichern. Dies stellt eine Herausforderung dar, der sich auch der Gemeinderat und die Stadtverwaltung der Stadt Albstadt stellen.

Mit rund 49.000 Einwohnern ist die Große Kreisstadt Albstadt größte Stadt im Zollernalbkreis. Die Markungsfläche beträgt 13.442 ha – etwas so groß wie Mannheim. Albstadt, 1975 durch die kommunale Gebietsreform entstanden, hat neun Ortsteile. Das öffentliche Leben wird stark von den engagierten Bürgerinnen und Bürgern in über 300 Vereinen geprägt.

In der Wirtschaft mit rund 19.800 Arbeitsplätzen herrschen mittelständische Betriebe, darunter auch Firmen von Weltgeltung vor. Nach dem durch die Textilkrise der 70er und 80er Jahre ausgelösten Strukturwandel ist heute die Metallindustrie der größte Wirtschaftszweig. Wirtschaftsförderung und Stadtmarketing sind für die Stadt prioritäre Aufgaben, um auch künftigen Herausforderungen begegnen zu können.

Neben der wirtschaftlichen Entwicklung Albstadt liegt uns auch der Umwelt- und Naturschutz am Herzen. Es ist ein besonderes Anliegen der Stadtverwaltung, ökologische und ökonomische Gesichtspunkte unter einen Hut zu bringen.

Eine aktive kommunale Umweltpolitik ist wichtig und notwendig. Bürgerinnen und Bürger vor Ort wünschen sich eine saubere Umwelt und intakte Landschaften. Wer sich in seinem Umfeld und in der näheren Umgebung wohlfühlt, identifiziert sich eher mit seiner Heimatstadt. Aber auch als Standortfaktor ist aktiver Umweltschutz unverzichtbar. Eine Stadt mit sauberer Luft und ansprechenden Naherholungsmöglichkeiten ist für Neubürger, wie auch für Unternehmen, die Ansiedlungspläne haben, attraktiver als eine Stadt, die im Umweltbereich wenig zu bieten hat.

In Albstadt sind 81 % der Gemarkungsfläche Natur- bzw. Landschaftsschutzgebiet. Mit 8.280 ha Wald, das meiste davon in städtischem Eigentum, sind wir in Baden-Württemberg der drittgrößte kommunale Waldbesitzer. Etwa 600 ha Fläche werden immer noch von Schafherden beweidet. Die Landschaft um Albstadt ist weitestgehend ökologisch intakt.

Voraussetzung für eine aktive, kommunale Umweltpolitik ist eine vorausschauende Planung. In Albstadt befindet sich der Flächennutzungsplan mit dem dazugehörigen Landschaftsplan gerade in der Fortschreibung. Es ist für uns eine Selbstverständlichkeit, dass bei dieser Fortschreibung die ökologischen Gesichtspunkte gewahrt werden. So wirken wir beispielsweise verstärkt daraufhin, dass bestehende Gewerbe- und Brachflächen revitalisiert werden.

Bei der Baulanderschließung setzen wir auf eine getrennt Abwasserbeseitigung. Das Schmutzwasser fließt dabei direkt in die städtische Kläranlage, während des Oberflächenwasser der Versickerung oder über Zwischenpuffer den Gewässern zugeleitet wird. Dadurch bleibt das Wasser im natürlichen Kreislauf.

Unsere städtische Kläranlage befindet sich auf dem neuesten Stand. Sie verfügt über alle Reinigungsstufen einschließlich der Nitrifikation und Denitrifikation sowie einem nachgeschalteten Sandfilter. Ein Öko-Audit ist abgeschlossen und durch die IHK zertifiziert. Seit 1999 wird der Strom für die Kläranlage in Eigenregie über ein Blockheizkraftwerk (BHKW) erzeugt. Zusammen mit einer solaren Brauchwassererwärmung setzen wir diese innovativen Technologien zur Energieeinsparung ein. Eine solare Klärschlamm-trocknung ist im Bau.

Weiterhin wurde ein Gewässerentwicklungsplan für die durch Albstadt fließenden Gewässer, Schmiecha und Eyach aufgestellt. Ziel ist, diese Gewässer – Abschnitt für Abschnitt – in ihren ursprünglichen ökologischen Zustand zurückzusetzen.

Auch den städtischen Fuhrpark versuchen wir möglichst umweltschonend einzusetzen. So tanken unsere Fahrzeuge lediglich schwefelarmen Sprit-Diesel. In den Stadtwerken kommen bereits gasbetriebene Fahrzeuge zum Einsatz, eine Erdgas-tankstelle ist in Betrieb. Im Bereich des Straßen- und Kanalbaus setzen wir vordergründig auf die Verwendung von Recycling-Material. Der umfangreiche städtische Gebäudebestand wird systematisch auf Möglichkeiten der Energieeinsparung untersucht, bei Neubauten auf eine Optimierung der Betriebskosten – und damit auch auf die Schonung der Umwelt – geachtet.

Bei der Energieversorgung wollen wir zudem zukünftig verstärkt auf regenerative Energien setzen. So laufen derzeit im Ortsteil Laufen die Planungen für die Erstellung von Gebäuden, die über solare Energiequellen gespeist werden. In einer Zeit, in der die klassischen Energieträger Öl und Kohle nicht zuletzt wegen der hohen Preise in die Diskussion geraten sind, drängt sich diese umweltschonende Alternative geradezu auf.

Auf vergleichbarem Weg befinden sich unsere Stadtwerke. Seit Mai 2000 wird „Albstrom - made in Albstadt, der Umwelt zuliebe“ angeboten. Er wird zu 3 % aus Photovoltaik, ansonsten aus Wasserkraft und BHKW gewonnen. Partner für dieses Projekt sind die Solarstrom AG aus Freiburg sowie die Landessportschule des Würt-

tembergischen Landessportbundes in Albstadt. Die Solarstrom AG war zuständig für den Bau, Installation und Betrieb der Photovoltaik- Anlage. Die Landessportschule stellt die Dachflächen für diese Anlage zur Verfügung. In optimaler Süd- und nebelarmer Höhenlage von über 800 m sind die erforderlichen Sonnenstunden und damit eine hervorragende Stromausbeute garantiert.

Unsere Bürgerinnen und Bürger haben damit die Möglichkeit, sich bewusst für ein sauberes, modernes und zukunftsweisendes Stromangebot zu entscheiden. Die Stadtverwaltung als Eigentümerin der Albstadtwerke unterstützt dieses Solar-Projekt durch die Abnahme einer bestimmten Menge Albstrom. Der Stadt Albstadt hat dafür von der Deutschen Umwelthilfe die Auszeichnung „Solar-Kommune“ verliehen bekommen.

Im Bereich des ÖPNV haben wir uns ein besonderes Ziel vorgenommen. So beschäftigen sich derzeit der Gemeinderat und die Stadtverwaltung der Stadt Albstadt mit der Wiederinbetriebnahme der Talgangbahn. Hierbei geht es darum, auf der 8,2 km langen Schienenverbindung zwischen Albstadt-Onstmettingen und Albstadt-Ebingen einen attraktiven Schienenpersonennahverkehr einzurichten, nachdem der Schienenbetrieb von der Württembergischen Eisenbahngesellschaft bmH (WEG) Mitte des Jahres 1998 eingestellt worden war.

Die WEG wurde vom Landratsamt Zollernalbkreis und der Nahverkehrsgesellschaft Baden-Württemberg beauftragt, ein Konzept zur Wiederinbetriebnahme der Talgangbahn zu erstellen, welches im Frühjahr 2000 der Stadt Albstadt vorgelegt und bis Mitte 2001 von der WEG überarbeitet wurde.

Das angestrebte Konzept, das alle Anforderungen an einen modernen ÖPNV erfüllt, sieht vor, die Buslinie im Talgang durch den Schienenverkehr zu ersetzen und die Wohngebiete mit einem auf die Schiene abgestimmten Taktbusverkehr anzubinden.

Durch dieses attraktive Konzept zur Wiederinbetriebnahme der Talgangbahn, das nicht nur eine verbesserte innerstädtische Verbindung, sondern eine gute überregionale Anbindung vorsieht, könnte weiteres Fahrgastpotential zugunsten des ÖPNV erschlossen werden. Hierdurch soll der Individualverkehr auf der stark belasteten Landesstraße 360 zwischen Albstadt-Onstmettingen und Albstadt-Ebingen reduziert und dadurch die Wohn-, Nutzungs- und Lebensqualität in diesem Bereich verbessert werden.

Auch die Schülerbeförderung hätte wesentliche Vorteile. Der Zug gewährleistet eine pünktliche, zuverlässige und sichere Beförderung. Außerdem würden die Wege kürzer, da wichtige Schulen direkt an der Schiene liegen. Die Fahrzeit des Zuges wird in Hauptverkehrszeiten deutlich kürzer sein als die des Busses, da die Schiene eine staufreie Verbindung bietet.

Durch diese vielfältigen Maßnahmen im Rahmen ihrer aktiven Umweltpolitik trägt die Stadt Albstadt zu einem sparsameren Umgang mit knappen Ressourcen bei. Sie hilft, die Zukunft der nächsten Generationen zu sichern. Eine vorausschauende Umweltpolitik erfordert von einer Kommune neben dem hohen Einsatz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auch ein finanzielles Engagement und die aktive Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger. Im Interesse einer lebenswerten Zukunft für uns und unsere Kinder ist dieser Einsatz aber auf jeden Fall lohnenswert.

# Christlich-demokratische Kommunalpolitik

*Peter Götz MdB*

*Kommunalpolitischer Sprecher der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag  
Bundesvorsitzender der Kommunalpolitischen Vereinigung von CDU und CSU*

CDU und CSU sind in Deutschlands Kommunen die stärkste politische Kraft. Keine andere Partei stützt ihre Programmatik auf den Prinzipien der Selbstverantwortung des individuellen Menschen und die kleinen politischen Einheiten: Gemeinden, Städte und Landkreise. Die kommunalpolitische Arbeit der Konrad-Adenauer-Stiftung hat in den vergangenen 30 Jahren erheblichen Anteil an der fundierten weltanschaulichen Begründung einer konsequenten demokratischen Entwicklung „von unten“ und ihrem Erfolg in der Praxis gehabt.

Für unsere kommunalpolitische Arbeit ist der Kernbegriff der Subsidiarität von grundlegender Bedeutung. Er stammt aus der katholischen Soziallehre und geht als moderner Begriff auf die päpstliche Sozialenzyklika „Quadregesamo Anno“ aus dem Jahr 1931 zurück. (vgl.: Bundesverband der katholischen Arbeitnehmerbewegung Deutschlands (Hrsg.), Texte zur katholischen Soziallehre, Kevelar, 1989, S. 130ff.) Der Begriff der Subsidiarität hat bis heute nichts von seiner Aktualität eingebüßt. Er ist eine tragende Säule der weltanschaulichen Grundpositionen der christlich-demokratischen Parteien in Deutschland. Eindrucksvolles Zeugnis für seinen Einfluss auf unsere aktuelle Standortbestimmung ist der Bericht der CDU Präsidiums-kommission „Spielraum für kleine Einheiten“ („Thoben-Kommission“) vom Oktober 2000 unter dem Titel „Starke Bürger – starker Staat – Zur Fortentwicklung unserer gesellschaftlichen und gesamtstaatlichen Ordnung“. (<http://www.cdu.de/projekt21/>)

Die kommunalpolitische Arbeit der Konrad-Adenauer-Stiftung wird in enger Abstimmung mit den anderen kommunalpolitischen Kräften in der Union geleistet. In meiner Funktion als Bundesvorsitzender der Kommunalpolitischen Vereinigung (<http://www.stark-vor-ort.de>) und als kommunalpolitischer Sprecher der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag (<http://www.cducusu.de>) arbeite ich eng mit der Stiftung zusammen.

Besondere Bedeutung hat die Stiftungsarbeit für die Förderung von kommunalen Mandatsträgern. Aus- und Fortbildungsangebote, Informationsschriften, Internet-Auftritte und eine Vielzahl von Dialogangeboten für Kommunalpolitiker mit Vertretern der Wirtschaft, der Politik und gesellschaftlichen Organisationen gehen auf das Engagement der Konrad-Adenauer-Stiftung zurück.

Zum Beginn des 21. Jahrhunderts stehen die deutschen Kommunen vor Herausforderungen mit einer Tragweite wie nie zuvor seit der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg.

Elf Jahre nach dem Beitritt der „neuen Länder“ sind die Standards auch auf kommunaler Ebene zwischen Ost und West noch weiter anzugleichen. Bei der Erweiterung und Vertiefung der Europäischen Union ist die Frage nach der Stellung der kommunalen Ebene neu zu stellen. Ihr Gewicht im Verhältnis zu Regionen, Nationalstaaten und Europäischer Union muss neu definiert werden. Zahlreiche Aufgaben der Kommunen sind privatisiert oder liberalisiert worden. Weitere werden folgen. Die Debatte über „New Public Management“ hat unter dem Begriff „Neue Steuerungsmodelle“ seit Beginn der 90er Jahre zu einem Reformschub mit zahlreichen unterschiedlichen Tendenzen geführt. Auch dieser Prozess ist längst nicht abgeschlossen. Eine klare und einvernehmliche Vision für das Gesicht unserer Kommunen in der Zukunft ist nur schwer auszumachen.

Die kommunale Selbstverwaltung in der Bundesrepublik Deutschland hat sich nach dem Zweiten Weltkrieg zu einem hervorragendes Erfolgsmodell entwickelt. Jetzt brauchen wir neues Nachdenken über ihre Gestalt in der Zukunft. Wir erwarten von der Konrad-Adenauer-Stiftung interessante Anstöße dazu.

Neben grundsätzlichen Fragen steht die alltägliche politische Auseinandersetzung um die Lösung der hier und jetzt anstehenden Aufgaben. Wir verzeichnen nach drei Jahren SPD-geführter Bundesregierung einen Trend zur Zentralisierung öffentlicher Aufgaben. Er ist durch immer weiter eingeschränkte Spielräume der kommunalen Selbstverwaltung, Anwachsen der durch Bundesgesetze auf die Kommunen verschobenen sozialen Aufgaben und dramatisch zurückgehende Einnahmen zu beschreiben. Meinen Bericht über die aus unserer Sicht vernichtende kommunalpolitische Bilanz von drei Jahren SPD-geführter Bundesregierung können sie über diesen Link ([Bericht.doc](#)) aufrufen.

Die Kommunalpolitiker in den christlich-demokratischen Parteien werden den Trend zur Aushöhlung der kommunalen Selbstverwaltung weiter kritisieren und sind bereit, ihn umzukehren.

Denn wir wollen eine starke kommunale Selbstverwaltung in Deutschland. „Was im Dorf, in der Ortsgemeinde geleistet werden kann, das trage man nicht an das große öffentliche Gemeinwesen Staat heran; was im engeren Kreis der Familie erledigt werden kann, damit befasse man nicht die Öffentlichkeit; was man selbst tun kann, damit behellige man nicht andere.“(vgl.: Oswald von Nell-Bräuning, Gerechtigkeit und Freiheit. Grundzüge der katholischen Soziallehre, München, 1985) So beschreibt Oswald von Nell-Bräuning die Grundidee des Subsidiaritätsprinzips. Diese Idee steht hinter unserer Kommunalpolitik.

# **Leitbild Stadt**

## **Eine Erinnerung an meinen Beginn 1990**

*Ursel Grigutsch*

*Leiterin Amt für Planung, Vermessung und Denkmalschutz, Stadtverwaltung Weimar*

„Man plante das Ganze, steckte seine Dimensionen ab, veröffentlichte Projekte, zeigte das Idealbild. Dann mochte den Epochen hier die Gestaltungskraft, dort die Wirtschaftskraft zur Ausführung fehlen, anderenorts auch die politische Stabilität. Nur Teile wurden vollendet. Die nächste – oft eine spätere – Generation greift die Gedanken auf. Erneut wurden Pläne entwickelt, Teile vollendet. Aber jeder Teil sprach für alle Zukunft von dem Ganzen, dem er entstammte.“

*(Wolfgang Braunfels)*

Der Blick eines Stadtplaners auf eine Stadt in die Zukunft beginnt zwangsläufig mit dem Blick zurück in die Vergangenheit.

Neben dem Wissen um die Bedeutung einer Stadt für den Menschen, für die menschliche Gemeinschaft und den daraus für die Gegenwart und die Zukunft erwachsenden Aufgaben kommt das Suchen nach dem Besonderen dieser Stadt.

Die Arbeit der Vorgänger und der Nachfolger wird ebenso diese Stadt prägen, wie unsere gegenwärtigen Entscheidungen Spuren hinterlassen.

Nach einem längeren Berufsleben als Stadtplaner in der DDR kam für mich 1990 die Herausforderung, das Planungsamt der Heimatstadt Weimar zu übernehmen.

In der schwierigen Anfangszeit – der Zeit der Suche nach neuen Leitbildern - fand ich im August 1990 in einem aufzulösenden Buchbestand den Forschungsbericht 55 der Konrad-Adenauer-Stiftung – Leitbild Stadt -.

Neben vielen anderen höchst interessanten Beiträgen sprach mich besonders der Artikel von Prof. Michael Trieb an. Der Artikel begann mit eben jenem oben zitierten Ausschnitt aus Braunfels Buch „Abendländische Stadtbaukunst“.

Michael Trieb beschreibt die Stadt als Spiegel des Menschen. Die Stadt ist für ihn nicht nur gebautes Umfeld des Menschen, sondern ein emotionaler Ort an dem Freude und Trauer, Einsamkeit und Geselligkeit gleichzeitig gelebt werden. Die Stadt und ihre Zukunft ist für Michael Trieb nicht abhängig von unbeeinflussbaren Entwicklungen, sondern von den Entscheidungen der Menschen, die in ihr wirken.

Diese Buchseiten – der geistige Inhalt – haben von 1990 meine Tätigkeit wesentlich bestimmt. Unzählige Male habe ich den Artikel wieder zur Hand genommen. Unzählige Male das Zitat von Braunfels an den Anfang meiner Erläuterungen zur Stadt Weimar gestellt.

In den letzten 12 Jahren ist die Stadt Weimar aufbauend auf ihrer Geschichte umgestaltet worden. Die Bedeutung des öffentlichen Raumes bei der Leitbild Stadtdiskussion der Konrad-Adenauer-Stiftung 1985 noch vorsichtig ins richtige Licht gerückt, ist wieder in der gesamten Altstadt von Weimar erlebbar.

Die Stadt Weimar war international gelobte Gastgeberin im europäischen Kulturstadtjahr 1999. Sanierte Straßen, Plätze und Gebäude sind bleibende Orte von Begegnungen für Menschen geworden.

Die Konrad-Adenauer-Stiftung hat mit Veranstaltungen und unseren persönlichen Kontakten seit 1990 diesen Prozess mitbegleitet.

Wenn ich heute das 15 Jahre alte Heft „Leitbild Stadt“ lese, ist es noch in vielen Aussagen so aktuell wie damals. Manche formulierten Ziele sind nach wie vor eine Herausforderung für die Zukunft.

Richtige Entscheidungen in Städten und für Städte können von Einzelpersonen nur auf der Grundlage von Austausch mit anderen Menschen gefaßt werden. Diese Austauschmöglichkeit zu bieten ein Ziel der Konrad-Adenauer-Stiftung ist sehr wichtig für uns alle.

Schauen wir gemeinsam die Stadtzukunft mit den Worten von Braunfels „Wer immer in allen Jahrhunderten nur ein notwendiges plante, hat auch das Notwendige nicht erreicht.“

# Der Dreiklang: Ökonomie – Ökologie – Sozialpolitik

Dr. Dankwart Guratzsch

Redaktion Die Welt, Frankfurt

Ich möchte anregen, die Existenzfragen der europäischen Großstadt auf die Tagesordnung zu setzen, und zwar in dem Geflecht: Ökonomie, Ökologie, Sozialpolitik.

1. In Amerika, aber auch in anderen Ländern, zum Beispiel Australien, wird ein neuer Trend zum innerstädtischen Wohnen beobachtet. Er wäre zu hinterfragen.
2. Die Ressourcenverschwendung dezentraler Siedlungsentwicklung muß statistisch erfaßt und analysiert werden. Modelle einer Zurechenbarkeit der Kosten (Infrastruktur, Versorgung/Entsorgung, Energie, Verkehr, Schulen, Kultur etc.) sind zu prüfen.
3. Die Auswirkungen großflächiger Handelseinrichtungen in dezentraler und zentraler Lage auf die Stadtentwicklung unter Würdigung der Interessen des Mittelstandes sind zu untersuchen, wobei der Interessenverbindung *Einzelhandel/Privater Hausbesitz/Handwerk* besonderes Augenmerk zu schenken wäre. Zwei Funktionskreise sollten modellhaft nebeneinander gestellt werden: die Stadt der Center und Filialisten einerseits und die Stadt der Groß- und Mittelbetriebe des Einzelhandels mit innerstädtischem Haus- und Grundbesitz andererseits.
4. Das Thema „Schrumpfung der Städte-Leerstand/Migration“ bedarf eingehender Beobachtung und Erforschung. Dabei sind die Abrißprogramme auf ihre Wirkungsweise zu prüfen, wobei die Eigentumsverhältnisse besondere Beachtung verdienen. Dabei sollten die Existenzfragen des innerstädtischen privaten Hausbesitzes, die für den Erhalt der Altstädte und der städtischen Identität grundlegend sind, herausgearbeitet und gegen den Interessenkomplex des Kartells Wohnungsbaugesellschaften/Kommunale Haushalte abgegrenzt werden. In Zusammenhang mit der Leerstandsproblematik müssen die voraussehbaren Folgen der Osterweiterung der EU analysiert werden.
5. Das Dauerthema „Verkehr und Innenstadt“ muß anhand aktueller Beispiele weiterbearbeitet werden. Zu untersuchen wäre,
  - a) wie sich die Tieflegung innerstädtischer Hauptverkehrsstraßen (Düsseldorfer Rheinuferstraße) auswirkt;
  - b) wie sich die restriktive Parkraumausweisung des Frankfurter Hochhausprogramms auf die innerstädtischen Verkehrsströme auswirkt;

- c) wie sich das New Yorker Verkehrsmanagement von Einbahnstraßen und Parkraumaussweisung auf die europäische Großstadt übertragen läßt;
- d) wie sich Mautsysteme auswirken.

Als Forum zur Erörterung dieser Fragen schlage ich vor, zum hundertsten Jahrestag des wegweisenden Dresdner Kongresses „Die Großstadt“ von 1903 einen mehrtätigen repräsentativen Expertenkongreß nach Dresden einzuberufen. Entsprechend der europäischen Bedeutung der Themenstellung sollten namhafte Experten aus ganz Europa eingeladen werden. Der Kongreß sollte aber nicht der Selbstdarstellung, sondern der Problemlösung dienen. Seine Ergebnisse müssen deshalb offen gehalten werden. Sie sind mit nachprüfbaren statistischen Daten zu unterlegen.

# Kommunale Netzwerke bilden

*Dr. Volker Hassemer*

*Geschäftsführer der Gesellschaft für Hauptstadtentwicklung mbH, Partner für Berlin*

Ich müsste mich schon sehr täuschen, wenn wir nicht vor einer sehr günstigen Zeit für gute Kommunalpolitik/Kommunalpolitiker der CDU stehen. Bisher nämlich war die fast ausschließliche Verantwortung der Politik und der Verwaltung für die öffentlichen Angelegenheiten der Städte und Gemeinden kaum bestritten. Sie waren die richtige Adresse für Erwartungen, Forderungen, Hoffnungen der Bürger. Von ihnen hing das Wohl und Wehe der Städte und der Gemeinden ab.

Dies war in der Vergangenheit schon so nicht ganz zutreffend. Und für die Zukunft wird es immer weniger richtig sein. Die Kommunen sind zu allererst die Gesellschaft ihrer Bürger. Ihre Leistungsfähigkeit, ihre Attraktivität hängt von diesen ab. Politik und Verwaltung sind nur besonders wichtige Dienstleister und das ist nicht dasselbe wie: besonders Wichtige.

Sogar für den Dienstleistungsbereich hat sich ja inzwischen herumgesprochen, dass die Dinge in den Händen der Verwaltung nicht unbedingt am besten aufgehoben sind. Auf der Suche nach Professionalismus, nach größerer Effektivität, nach Einsparung von Aufwendungen ist immer häufiger der Weg zu der Verantwortung von Privaten gegangen worden. Und diese Richtung war und ist richtig.

Nun geht es darüber hinaus: Wer stellt sicher, dass die Stadtgesellschaft sich die richtigen Ziele setzt, dass sie ihre Stärken erkennt, dass sie mit diesen Stärken möglichst produktiv umgeht? Wer sorgt dafür, dass sich die Akteure der Stadt oder der Gemeinde gegenseitig anspornen, dass sie voneinander lernen, dass die in der Gemeinde Aktiven immer besser werden, Netzwerke bilden - zum eigenen Vorteil und zum Vorteil der kommunalen Gemeinschaft?

Es spricht sich herum, dass, sich bei solchen Themen auf Politik und Verwaltung zu verlassen, überwiegend oder gar vollständig zu Enttäuschungen führt. Natürlich ist das bei einer großen Stadt wie Berlin besonders deutlich. Die Erfahrungen, auch die internationalen, damit Städte im Wettbewerb bestehen können, liegen eher bei den Unternehmen, auch beispielsweise bei den kulturellen Einrichtungen, bei den Zentren der Wissenschaft als bei den kommunalen Politikern und ihrer Administration. Die Netzwerke beispielsweise in den Technologiebereichen, aber auch in anderen Clustern der Wirtschaft und Gesellschaft können sehr viel mehr für die Prosperität ihrer Spezialgebiete tun als die Fachleute der Verwaltung. Am Beispiel von Partner für Berlin, wo ich nun seit einigen Jahren Verantwortung trage, kann man sehen, dass sogar die Außendarstellung, die Präsentation der Stadt von

einer privaten, auf die Erfahrung der mitwirkenden Unternehmen bauenden Organisation besser und glaubwürdiger geleistet werden kann, als durch die politischen Repräsentanten oder die Verwaltung.

Also lohnt es sich, dass sich die CDU daran erinnert, immer die Partei der privaten Initiative, auch der privaten Verantwortung für das Ganze gewesen zu sein. Dass sie nicht auf die Allmacht der öffentlichen Hand setzt, sondern schon immer die einzelnen Bürger mit deren Erfahrungen in ihrem privaten und wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Tun hochschätzte.

Präsentieren wir uns also zukünftig verstärkt als die Partei, die für die Arbeit im Interesse der öffentlichen Dinge die Erfahrungen aller städtischen Akteure optimal nutzt. Nicht nur derer, die sich - was aller Ehren wert ist - für den Eintritt in die Verwaltung oder in die Politik entschieden haben. Die Städte und Gemeinden werden es uns danken, denn sie werden davon profitieren. So kann die CDU zu einer sehr modernen Partei in den Kommunen werden.

# Innenstadt als wichtigste Kommunikationsplattform

*Prof. Dr. Johann D. Hellwege*

*Hauptgeschäftsführer der Bundesarbeitsgemeinschaft*

*der Mittel- und Großbetriebe des Einzelhandels e.V., Berlin*

Seit nunmehr 30 Jahren ist das facettenreiche Themenfeld der Kommunalpolitik fester Bestandteil der Arbeit der Konrad-Adenauer-Stiftung. Der Handelsverband BAG sagt Dank und Anerkennung für die geleistete Arbeit, die sich stets an dem „Wohlergehen“ unserer Städte und Gemeinden orientiert hat. Für die hervorragende Zusammenarbeit im Rahmen verschiedener gemeinsamer Veranstaltungen wissen wir ebenfalls Dank.

Städte gewinnen ihre Identifikation über die Gestaltung ihrer Innenstädte. Die Innenstadt ist Mittelpunkt des Austausches von Waren und Dienstleistungen, wichtigste Kommunikationsplattform im Stadtgefüge, bedeutender Standort für hochqualifizierte Arbeitsplätze und abwechslungsreicher Wohnstandort. Dem Handel kommt in diesem komplizierten Nutzungsgefüge neben seiner Versorgungsfunktion eine herausragende stadtprägende Rolle zu. Die Zukunft der Innenstädte ist auf das engste verknüpft mit der Zukunft des innerstädtischen Handels. Als ein Handelsverband, dessen Mitglieder das Gesicht der Städte in Deutschland maßgeblich mitprägen, setzt sich die BAG bereits länger als ein halbes Jahrhundert für die Belange unsere Städte bzw. Innenstädte ein. Regelmäßig analysiert die BAG im Rahmen der über die Grenzen des Einzelhandels bekannten und geschätzten Untersuchung Kundenverkehr das Verhalten der Verbraucher beim Einkauf in den Städten/Innenstädten. Im Oktober 2000 führte die BAG zum zehnten Mal diese Untersuchung in mehr als hundertfünfzig deutschen Städten durch. Es beteiligten sich insgesamt 463 Unternehmen an der Untersuchung, die knapp 9,5 Mio. Besucher gezählt haben und davon mehr als 360.000 Kunden nach bestimmten Parametern befragten.

Die BAG fragte u.a. nach den Empfindungen der Verbraucher beim Einkauf in der Innenstadt. Das Einkaufen in den Innenstädten bereitet einer breiten Mehrheit der Besucher, nahezu unabhängig vom Alter, Spaß und Vergnügen. Mehr als zwei Drittel aller Befragten haben positive Empfindungen beim Aufenthalt und Einkauf in den Innenstädten. Sie assoziieren den Aufenthalt und Einkauf in der Innenstadt mit den Begriffen „Spaß haben“, „Einkaufsvergnügen“ sowie mit einem besonderen Erlebnis. Lediglich knapp 20 Prozent aller Besucher empfindet dagegen den Einkauf in der Innenstadt/Stadt eher lästig und stressig.

Bemerkenswert ist die Tatsache, daß im Hinblick auf die Stadtgröße kaum Unterschiede in den Empfindungen der Verbraucher beim Besuch bzw. Einkauf in der jeweiligen Innenstadt/Stadt registriert werden konnten. Ob in einer Kleinstadt oder in

einer Großstadt, der Aufenthalt und Einkauf wird durchweg positiv bewertet. Lediglich in den Neben-/Stadtteilzentren der Städte mit mehr als 500.000 Einwohnern fällt das positive Votum der Verbraucher zum Aufenthalt nicht so hoch aus. Erstaunlich ist zudem die Feststellung, daß insbesondere die Besucher und Kunden von außerhalb die Aufenthalts- und Einkaufsatmosphäre in den Städten/Innenstädten positiv einschätzen. Besucher aus dem jeweiligen Umland der Städte assoziieren deutlich öfter positive Empfindungen mit dem Aufenthalt und dem Einkauf als solche, die in der jeweiligen Stadt selbst wohnen.

Die Ergebnisse belegen auf eindrucksvolle Weise, daß die Innenstädte und der dort ansässige Handel den Bedürfnissen der Konsumenten nach einer abwechslungsreichen und angenehmen Einkaufsatmosphäre mehr als gerecht werden. Es gilt, den Stellenwert der Innenstädte als Orte für den Erlebniskauf weiter auszubauen. Städte und Handel sind aufgefordert, dieses Ziel gemeinsam zu verfolgen.

Zu Beginn des neuen Jahrtausend stehen die Städte vor mannigfachen Herausforderungen. Möge es der Konrad-Adenauer-Stiftung gemeinsam mit anderen Institutionen, Verbänden und Gremien auch in Zukunft gelingen, einen wesentlichen Beitrag zum Erhalt und Ausbau der Attraktivität unserer Städte zu leisten.

# Projekt „Ressource Architektur“

*Andreas Gottlieb Hempel*

*1. Vizepräsident der Union Internationale des Architectes (UIA)*

*Kongresspräsident des XXI. Architektur Weltkongresses UIA Berlin 2002*

Erstmals seit der Gründung der Union Internationale des Architectes UIA, der einzigen weltumspannenden Architektenvereinigung mit über hundert Mitgliedsländern und ca. 1.4 Mio. Mitgliedern, findet der Architektur-Weltkongress der UIA in Deutschland, in Berlin, statt - vom 22. bis 26. Juli 2002. Über 10.000 Architekten aus aller Welt werden erwartet. Thema des Kongresses ist „Ressource Architektur“. Dieses Thema ist ein Projekt, dessen gedankliche Hintergründe hier kurz erläutert werden sollen.

Es sind drei Ebenen der Ressourcen, die der Architektur zur Verfügung stehen, zu unterscheiden:

- Die **geistige Ebene** – die Unendlichkeit der Schöpferkraft, der Kreativität, der Innovation
- Die **atmosphärische Ebene** – die unsichtbare Welt des Empfindens und der Emotion
- Die **materielle Ebene** – die Endlichkeit der Dinge, die Begrenztheit der Materie

Um alle Ressourcen der Architektur wahrzunehmen und zu nutzen, müssen in der Ausbildung der Architekten ethische Werte vermittelt werden:

- **Religiosität** als Ausdruck frei akzeptierte Rückbindung an die Ursprünge des Seins
- **Moral** als Ausdruck der freien Gewissensentscheidungen für Gut oder Böse
- **Verantwortung** als freie Verpflichtung für den Nächsten, die res publica, die Umwelt

In der Architekturausbildung müssen neben der Lehre über die materiellen Dinge – Funktion, Ökonomie, Material und Konstruktion – die Vermittlung des Empfindens für die Besonderheiten eines Ortes, der sozialen Verhältnisse und des Wohlbefindens und der Kultur aus ethischen Wertvorstellungen für den Benutzer und die Gesellschaft vermittelt werden.

Dabei handelt es sich um die Vermittlung eines Bewusstseins für Verantwortungsgefühl, Zivilcourage, Einfühlungsvermögen, Kompetenz und Bildung in geistiger, kultureller und professioneller Hinsicht.

Ziel muß nicht nur die Weitergabe von Wissen, sondern die Ausformung einer beispielgebenden Persönlichkeit sein, die aus ihrer moralischen, intellektuellen und kulturellen Kapazität in sozialer Verantwortung fachliche Kompetenz entwickelt. Erst das Beispiel einer verantwortungsbewußt kreativen Persönlichkeit überzeugt. Dazu muß mehr gedacht als gezeichnet, mehr bedacht als gebaut und mehr Zeit genommen als Termine gesetzt werden.

Unversiegbare Ressourcen können nur Menschen, Personen, Persönlichkeiten sein, deren Beispiel Maßstäbe setzt. Unser Denken ist heute zuviel auf Dinge und zuwenig auf Menschen gerichtet. Der Mensch ist die unendliche Ressource für Architektur, seine Möglichkeiten sind linear unendlich in die Zukunft gerichtet. Die Dinge, die Materie dagegen sind endliche Ressourcen, deren Möglichkeiten für die Zukunft nur in Kreisläufen gedacht werden können, wenn sie nicht für immer unwiederbringlich verbraucht werden sollen.

Ziel der Diskussionen des Architektur Weltkongresses ist es daher, Grundlagen für Wertvorstellungen, Maßstäbe des Verhaltens und Bewußtsein für Verantwortlichkeiten herauszuarbeiten, die einen wertbewußten Einsatz geistiger Ressourcen für einen nachhaltigen Umgang mit den materiellen Ressourcen ermöglicht.

# 10 Jahre erfolgreiches Wirken im Landkreis Eichsfeld

*Dr. Werner Henning*

*Landrat des Landkreises Eichsfeld*

Das zurückliegende Tätigsein der Konrad-Adenauer-Stiftung im Landkreis Eichsfeld war ganz wesentlich geprägt von einem hohen Niveau des kommunalpolitischen Engagements, insbesondere zwischen den Akteuren Gemeinden/Städte und Landkreis. Gemeinsam konnten Positionen zur Regionalentwicklung des Kreises erarbeitet und mittlerweile in großen Teilen umgesetzt werden. Wichtig ist dabei, alle kommunalen Akteure in einem Netzwerk zusammengefasst zu wissen, um so gemeinsam interessierende Fragen auch über die formellen Zuständigkeiten hinaus regeln zu können. Beispielfhaft nenne ich hier nur solche Projekte wie das Voranbringen der Verkehrsinfrastruktur, die touristische Zusammenarbeit incl. der Schaffung einer entsprechenden touristischen Infrastruktur wie u.a. Rad-/Reit- und Wanderwege, die Konzentration auf wenige effiziente Wasser- und Abwasserzweckverbände, das Vorhalten einer allen gleichermaßen dienenden Wirtschaftsförderung incl. einer Existenzgründerberatung, das abgestimmte Entwickeln von Gewerbeflächen oder die Bündelung von Wirtschaftskompetenz im Rahmen eines Wirtschaftsrates im Landkreis.

Zukünftig wird die Entwicklung eines Landkreises, einer Region, ganz wesentlich davon abhängen, neben einer modernen Infrastruktur, die ich als gegebene Voraussetzung erachte, ausreichend Ausbildungs- und Qualifizierungsmöglichkeiten anzubieten. Standortfragen werden zunehmend Fragen der Verfügbarkeit von hochqualifizierten Arbeitskräften sein. Hier ist die Zusammenarbeit Schule/Wirtschaft entscheidend zu intensivieren und das Potential der umliegenden Hoch- und Fachschulen für die Belange des Berufsnachwuchses optimaler zu nutzen.

Die in die Diskussion gebrachte Neuordnung der Verwaltungsgliederung für den Landkreis Eichsfeld sollten die Städte und Gemeinden als Chance begreifen, auf freiwilliger Basis effektivere Gemeindegrößen zu schaffen, um den Herausforderungen der Zukunft begegnen zu können. Vorrangig soll dadurch die Finanzkraft im Interesse der Schaffung von Arbeitsplätzen gefördert werden, nachrangiges Ziel ist eine Straffung der Verwaltungstätigkeit.

Die Region Landkreis Eichsfeld muss sich als Standortanbieter sehen und als Ganzes begreifen. Hier ist er gleichermaßen Wirtschaftsstandort, Wohnstandort aber auch Kultur-, Freizeit- und Bildungsstandort.

In dem Maße, wie es gelingt, alle Städte und Gemeinden an diesem Prozess zu beteiligen, in dem Maße wird uns Erfolg beschieden sein. Ich gehe davon aus, dass uns auch in Zukunft die Konrad-Adenauer-Stiftung auf diesem Weg begleiten wird und uns durch ihr Wirken neue Impulse vermittelt.

# **Die Zukunft der Kommunen in Zeiten des Strukturwandels**

*Prof. Dr. Hermann Hill  
Staatsminister a.D., Hochschule für  
Verwaltungswissenschaften, Speyer*

# Herausforderungen durch Strukturwandel

## Sozial

- Alters- und Sozialstruktur
- Migrationen
- Arbeit, Arbeitsmarkt
- Mobilität, Verkehr

## Ökologisch

- Ressourcenverbrauch (Fläche, Energie, Stoffe)
- Systemperspektive
- Langzeitwirkungen

## Ökonomisch

- Globalisierung
- Technikentwicklung
- Virtualisierung
- Beschleunigung
- Wissensexplosion

## Individuell

- Werte
- Kompetenzen
- Lebenslanges Lernen
- Employability

# Gestaltungsansätze zukunftsorientierter Kommunen

- Binnenmodernisierung
- Kooperations- und Netzwerkmanagement
- Zukunftsmanagement
- Electronic Government
- Personalmangement

# **Binnenmodernisierung**

- Finanz- und Qualitätsmanagement
- Zielvereinbarungen / Dezentrale Ressourcen- und Ergebnisverantwortung
- Kundenfeedback / Leistungsvergleiche

# Kooperations- und Netzwerkmanagement

- Durch das unkoordinierte Nebeneinander verschiedener Aktivitäten in einer Kommune werden Potenziale verschenkt
- Arbeitsteilig organisierte Behörden, an spezifischen Märkten operierende Unternehmen, interessen- und klientelorientierte Gruppen sowie einzelne Akteure bedürfen der Integration und Koordination

# Standortvorteil Partnerschaft

- Konzentration auf Kernkompetenzen
- verteiltes Wissen
- Ausdifferenzierung der Arbeits- und Lebensstile
- Neue, komplexe Problemlagen
- ständiger Wandel, Turbulenzen
- Veraltung des Erfahrungswissens
- Angewiesenheit auf Zusammenarbeit
- verschiedene, integrierte Sichtweisen
- "Hinterland" von eigenen Kontakten, Netzwerken
- Flexibilität für innovative Problemlösungen
- gemeinsame Reise ins "Neuland"
- prozesshafte, interaktive Weiterentwicklung

# Rathaus – Bürger - Koalitionen

- |   |   |   |
|---|---|---|
| Expertenwissen  | - | Betroffenenerfahrung                            |
| Finanzieller Rahmen/<br>Einbettung in höherstufige<br>Entscheidungsprozesse | - | Vorstellungen von Lebensstil/<br>Lebensqualität |
| Gemeinwohl/Integration  | - | Individuelle Lebensführung                      |
| Gewährleistung  | - | Verantwortung/Verwirklichung                    |

# Zukunftsmanagement

Handlungsfelder der Stadtentwicklung für die Stadt München	Prioritäten des Zukunftsprogramms der Stadt Herten	Orientierungsrahmen der Stadt Hannover
<p>Soziale Entwicklung</p> <p>Wirtschaftliche Entwicklung</p> <p>Räumliche Entwicklung</p> <p>Entwicklung der Region</p>	<p>Wirtschaft und Beschäftigung</p> <p>Kinder und Jugendliche</p> <p>Soziale Hilfen</p> <p>Finanzen</p>	<p>Starker Standort</p> <p>Ausgleich statt Spaltung</p> <p>Urbane Lebensqualität</p> <p>Nachhaltigkeit</p> <p>Demokratische Teilhabe</p>

KGSt-Bericht 9/2000

# Kompass Strategie Karte

(Arnsberg, Celle, Coesfeld, Dortmund, Herford, Lkr.Osnabrück)

- Gesellschaftlichen Zusammenhalt und Identifikation mit der Stadt stärken
- Wirtschaftsstandort ausbauen und Arbeitsplätze fördern
- Gesicherte soziale Lebensbedingungen gewährleisten und attraktive kulturelle Lebensbedingungen ermöglichen
- Bildung gewährleisten und lebenslange Lernprozesse unterstützen
- Gesunde Umwelt nachhaltig sichern

# Electronic Government

- Einheitliches Angebot, gemeinsame Portale
- Einheitlicher, wahlweiser, bedienungsfreundlicher Zugang
- Konvergenz durch technisch vermittelte Kooperation
- Modulares Design, prozesshafte Verknüpfung
- Aktualisierbare, relevanzorientierte Wissensräume
- Integrierbarkeit in verschiedene Kontexte
- Rückmeldung über erfolgte Operationen

# Electronic Government verändert Verwaltungen

- Beliebiger Einstieg, online-Zugang
- Vernetztheit
- Lebenslagen statt Fachprinzip
- Informationsfreiheit
- öff./private Kooperationen
- Internetfähigkeit von Verwaltungsleistungen
- Europäisches Benchmarking
- Verwaltungsverfahren
- Hierarchie
- Ressortprinzip/Zuständigk.
- Arbeitsweise/Doku-Man.
- Identifizierbarkeit d. Staates
- Rechtsstrukturen
- Harmonisierung, Annäherung

# Renaissance der Persönlichkeit / Akteurzentrierter Ansatz



# Personale Kompetenzen

- Selbstwahrnehmung, Aufmerksamkeit
- Einschätzung, Bewertung und Auswahl
- Aktive Aneignung und Auseinandersetzung
- Pluralitätsbewältigung
- Imaginationsfähigkeit
- Strategiefähigkeit
- Übergangs- und Veränderungsmanagement
- Initiative und Gestaltung
- Kooperationsfähigkeit und Networking
- Stress- und Konfliktbewältigung

# Globalisierung der Lokalen Demokratie

## Die bottom-up-Antwort auf die Globalisierung der Weltwirtschaft

*Dr. Heinrich Hoffschulte*

*Oberkreisdirektor a. D.*

*Erster Vizepräsident des Europäischen RGRE (Rat der Gemeinden und Regionen Europas, Europäische Sektion der IULA), Erster Vizepräsident des Deutschen RGRE*

Es war der Lateinamerikanische Diplomat, Autor und Literatur-Nobelpreisträger **Mario Vargas Llosa**, der angesichts fehlender demokratischer Kontrolle und Begleitung der Globalisierung kürzlich in einem Beitrag unter dem Titel „Wir dürfen die Globalisierung nicht aufgeben, sondern müssen die **Demokratie globalisieren**“ formulierte: „Die... zu ziehende Lehre ist die unbedingte Notwendigkeit, die Demokratie zu globalisieren, und nicht etwa die Globalisierung aufzugeben.“<sup>1</sup>

Die Ausgangslage und Motive beschreibt zutreffend der amerikanische Politologe **Benjamin R. Barber**<sup>2</sup>: „In den Kreisen des Internationalen Währungsfonds, der internationalen Entertainment - Industrie, der NATO oder der Europäischen Kommission hat der Bürger kein Gewicht mehr.“<sup>3</sup> Eines seiner Projekte soll deshalb „die Teilnehmer kommunaler Initiativen schrittweise mit demokratischen Entscheidungsprozessen vertraut machen.“ Barber: Bürgerschaftliche **„Mitbestimmung bleibt auf die kommunale Ebene beschränkt**, die Macht aber wird zunehmend zentral ausgeübt.“ Je weiter sich die Politik von der Basis entferne, fügt Barber hinzu, um so schlechter sei es um die Demokratie (!) bestellt<sup>4</sup>. Damit knüpft er an Jean Jacques Rousseau an, der darauf hingewiesen hat, daß der Bürger um so mehr Geld und Einfluß verliere, je weiter die Steuern und Abgaben von ihm entfernt verwaltet und dann - unter hohen Verlusten - wieder verteilt würden; desto unzufriedener werde er auch mit dem Staat. Warum sollte das in der sich „globalisierenden“, anonymen Weltwirtschaft anders sein?!

„Unsere Antwort auf die zunehmende Globalisierung in Wirtschaft und weltweiter Finanzpolitik ist die Globalisierung lokaler Demokratie“. Dieser Kernsatz beherrschte denn auch die Diskussionen des Vereinigungskongresses der beiden größten kommunalen Weltverbände in Rio de Janeiro (3. - 6. Mai 2001) bis hinein in die Schlußberichte - stärker als ich es zu hoffen gewagt hatte. Vordergründig ging es um

---

<sup>1</sup> Vgl. FAZ v. 1.3.2001

<sup>2</sup> B. R. Barber war jahrelang Berater des US-Präsidenten Bill Clinton

<sup>3</sup> Vgl. Focus 19/1999 vom 10. Mai 1999

<sup>4</sup> Bleibt anzumerken, daß dieser amerikanische Politologe laut Focus (a.a.O.) „gute Kontakte zu **Bundespräsident Roman Herzog**“ hat, der als Vertreter Deutschlands Gremium („Konvent“) präsidierte, das ab Herbst 1999 bis Ende 2000 den Entwurf einer Grundrechtscharta erarbeitet hat, die beim EU-Gipfel in Nizza „feierlich beschlossen“ wurde und Grundlage einer künftigen Verfassung der EU werden soll.

die Fragen der künftigen Fusion von International Union of Local Authorities (IULA) und World Federation of United Cities (UTO). Und wie das so ist, wenn ein Ziel seit Jahren angestrebt wird, fragte auch kaum noch jemand, warum denn die beiden Organisationen sich zusammenschließen wollen. Dies Ziel war nach jahrelangen Debatten unstrittig, und so ging es zunehmend um inhaltliche Fragen der künftigen Arbeit.

Dabei wäre es gut, sich zu erinnern: Nach dem **Ende des Ost-West-Konfliktes** sind die Unterscheide der beiden großen Verbände eher verblaßt; warum also nicht zusammen kommen! Aber wichtiger als dies war für die jüngste Entwicklung sicherlich **zweierlei** : Zum einen empfinden gerade demokratisch denkende Politiker auf allen Ebenen weltweit den dynamischen Prozeß der wirtschaftlichen **Liberalisierung und Globalisierung der Kapital- und Warenmärkte als unkontrollierbar** und vielfach als bedrohlich - nicht nur für die heimischen Traditionen und Märkte, sondern auch für Systeme sozialer Sicherheit und nicht zuletzt für demokratische Entscheidungskompetenz auf allen politischen Ebenen. Die globale „Interdependenz“ (Kennedy) wird als Verlust an Steuerbarkeit und **demokratischer wie sozialer Kontrolle** empfunden und nicht nur als Bereicherung und wirtschaftliche Chance (vor allem für die jeweils Stärkeren am Markt).

Zum anderen **fordert die UNO starke kommunale Partner** und weltweit für sie sprechende Kommunalverbände als Partner der UNO - Ziele. Weltweit wird verstanden - und nicht zuletzt in den Gremien der UNO - , daß Entwicklungspolitik, Umweltschutz und globale Strategien zur regionalen und städtischen Entwicklung nicht Themen allein der intergouvernementalen Regierungs-Gremien wie UNO, Weltbank, IMF etc. sind, geschweige denn bleiben können, wenn die UNO, ihre Debatten, Pläne oder Programme effektiv sein wollen. **Agenda 21** ohne Kommunen? Daß das nicht geht, hat die UNO zwar schon der Verabschiedung dieses Programms auf dem Weltgipfel 1992 in Rio de Janeiro begriffen - und dennoch die Kommunen nicht beteiligt. Und als die UNO, bzw. ihre Abteilung für Siedlungswesen, Städtebau und Regionalplanung Habitat 1996 in Istanbul tagte (**HABITAT II**), wurde im Vorfeld nur sehr zögerlich anerkannt, daß diese Themen nun wirklich nicht ohne die Beteiligung der kommunalen Praktiker Partner aus allen Kontinenten erfolgreich umgesetzt werden können.

Und als dann schließlich die Kommunen beim Habitat II - Gipfel endlich - wenn auch noch sehr zögernd - beteiligt wurden, kam es nicht nur zur Anerkennung der Kommunen als „stärkste und bürgernahe Partner“. Sie wurden auch als „**governments (!) on all levels, including local authorities**“ behandelt, ein Durchbruch gegenüber der arroganten Art, wie sie bis dahin mit „Nicht-Regierungs-Verbände“ (non-governmental organisations, NGOs) mißachtet wurden. Vor allem aber beschlossen alle Mitgliedstaaten in der Istanbul Habitat II - Konferenz eine „Habitat-Agenda“ und eine „**Istanbuler Erklärung**“, in der sie sich zur „Förderung der **Dezentralisierung durch demokratische lokalen Körperschaften**“ verpflichteten

und „darauf hinzuarbeiten, daß deren finanzielle und institutionelle Fähigkeiten verstärkt werden“<sup>5</sup>. Zugleich wurden die Kommunalen Weltverbände aufgefordert sich zu einem einheitlichen Auftreten gegenüber der UNO zu formieren.

Eines der Folgeprojekte der Zusammenarbeit zwischen der Habitat - Abteilung und WACLAC ist der schon im Frühjahr 1998 erarbeitete Entwurf einer „**Weltcharta der Lokalen Selbstverwaltung**“, der inzwischen weltweit diskutiert wird, nach Debatten in allen Kontinenten Anfang 2000<sup>6</sup> noch einmal überarbeitet wurde und nun Gegenstand der Regierungsberatungen ist. Der frühere Bundesminister und heutige UN-Executive Director **Dr. Klaus Töpfer**, hatte dieses Chartaziel nach Kräften gefördert. Seine Nachfolgerin in der UNCHS (Habitat), Frau **Anna M. Tibaijuka** setzt diese Arbeit zielstrebig fort. Das Ministerkomitee des Europarates hat den Regierungen seiner (inzwischen) 43 Mitgliedsnationen empfohlen, dies Projekt einer Weltcharta der UNO zu unterstützen. Widerstände vor allem aus den USA und - nicht verwunderlich - aus China verhinderten aber bei Habitat-Beratungen in Nairobi (Mai 2000 und Februar 2001), daß diese Charta formell Gegenstand der Beratungen einer für Juni 2001 in New York anberaumten Sondersitzung der UNO - Vollversammlung wurde. Der Europarat hat daraufhin die Vertreter Chinas und der USA zu Gesprächen eingeladen, um zumindest eine Toleranz dieser wortführenden Nationen beim weiteren Verhandlungsprozeß zu erreichen.

Besser als mit den Worten **Vargas Llosas** lassen sich die Aufgaben der WACLAC und der IULA für die kommenden Jahre nicht umschreiben: Lokale Demokratie ist die Basis aller nationalen Ansätze zu Demokratie.<sup>7</sup> IULA und UTO stellen sich dieser Herausforderung. Mit der „Community Agenda“ von Rio wurden die Ziele erneuert und aktualisiert, die WACLAC und IULA am **5. Juni 2001 in New York** auch gegenüber der **UNO** wiederholten, als zum ersten Mal in der Geschichte der Vereinten Nationen ihr **Generalsekretär Kofi Anan** an einem „**Tag der Kommunen**“ (Local Government Day) teilnahm, um sich den Forderungen der Kommunen weltweit nach mehr Mitsprache und stärkerer Partnerschaft zu stellen. Dabei ging es auch um die Ausweitung des „**Beirates der Kommunen und ihrer Weltverbände**“ von den Habitat-Strukturen auf die UNO-Organisation generell, um die Ausarbeitung detaillierterer Formulierungen zu den o.g. Zielen der Istanbul Erklärung von 1996 und um das seit den IULA - Weltkongressen von Rio (1985), Toronto (1993), Mauritius (1997) einmütig gesetzten Zieles einer „Weltcharta der Lokalen Selbstverwaltung“, das im Vereinigungskongreß von Rio im Mai 2001 noch einmal bekräftigt wurde.

---

<sup>5</sup> S. Artikel 12 der Istanbul Erklärung

<sup>6</sup> Vgl. die überarbeitete Fassung im Fortschrittsbericht der UNCHS (Habitat) HS/C/PC.1/CRP. 7 vom 20. April 2000, unter dem Titel „Progress report on the preparation of the proposed World Charter of Local Self-Government“, (Original in Englisch, Übersetzungen der UNO in Französisch, Spanisch, Russisch und Chinesisch)

<sup>7</sup> Programmatisch formuliert das z.B. § 1 der Gemeindeordnung des Landes Nordrhein-Westfalen: „Die Gemeinden sind die Grundlage des demokratischen Staatsaufbaues. Sie fördern das Wohl der Einwohner in freier Selbstverwaltung durch ihre von der Bürgerschaft gewählten Organe.“

Das war ein wichtiger Durchbruch zu künftig besserer Beteiligung der Kommunen weltweit in der UNO, der im Juni dieses Jahres in New York gelang, als ihr **Generalsekretär Kofi Annan** den seit Januar 2000 im Rahmen der UNCHS (Habitat-Abteilung in Nairobi) bestehenden „**Beirat der Kommunen**“ als eine generell für die UNO arbeitende Vertretung der Städte, Gemeinden und ihrer Weltverbände anerkannte.

Die Existenz einer institutionalisierten Vertretung der weltweiten kommunalen Familie überhaupt bei der UNO ist noch dem ehemaligen Bundes-Bau- und Umweltminister der Regierung H. Kohl, **Prof. Dr. Klaus Töpfer** zu verdanken, der als Executive Director der UNCHS/Habitat - Abteilung der UNO in Nairobi einen Beirat mit Vertretern großer Städte aus allen Kontinenten sowie der Internationalen Kommunalverbände ins Leben rief, das „**United Nations' Advisory Committee of Local Authorities**“ (**UN-ACLA**), deren Vorsitzender heute der Bürgermeister von Barcelona, Juan Clos, ist.

Die Vorgeschichte geht auf den IULA - Weltkongreß in Barcelona zurück, wo am 22. März 1999 unter dem Titel „Towards a World Charter of Local Self-Government“ ein Forum eingerichtet wurde, in dem ich den damaligen Stand der Vorbereitungen für eine bessere Vertretung der Kommunen weltweit in der UNO vorstellen durfte. Es ging einmal mehr um das Ziel einer „**Weltcharta der Lokalen Selbstverwaltung**“ (World Charter on Local Autonomy). Daneben trug ich zwei weitere Anliegen vor, die wir in kleiner Runde zuvor auch **Professor Dr. Klaus Töpfer** vorgestellt hatten: Die **Schaffung eines UNO-Beirates** der Städte und Gemeinden der Welt („steady consultative body of local authorities and their international associations within the UN structures“) und **eine Art Monitoring - Verfahren** der Kommunen aller Nationen untereinander, angepaßt an die Strukturen der UNO, aber letztlich so wie seinerzeit die „Ständige Konferenz der Lokalen Gebietskörperschaften“ auf Europäischer Ebene, aus der inzwischen die „Kammer der Kommunen“<sup>8</sup> beim Europarat entstanden ist.

Professor Töpfer hatte auf den Vorschlag eines **Kommunalbeirates** zunächst mit dem ohne Zweifel berechtigten Hinweis reagiert, wenn man dies den Regierungen der Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen vorschlage, werde er wohl auf breite Ablehnung stoßen unter dem Vorwand, für kommunale Fragen seien allein die Nationen und ihre Regierungen zuständig und nicht die UNO. Einen solchen Vorschlag könne er den Regierungen und ihren Diplomaten daher schwerlich unterbreiten. Dem konnte ich nur zustimmen, da wir die gleiche Erfahrung seinerzeit in der EG (der heutigen EU) ebenso gemacht hatten: Als der Vorschlag eines Beirates der Kommunen und Regionen in der Zwölferegemeinschaft auf den Tisch der Regierungskonferenz kam, stimmte nur Deutschland zu, Belgien hatte sich angesichts der damals anstehenden inneren Föderalisierung enthalten, alle zehn anderen Regie-

---

<sup>8</sup> „Kammer der Kommunen“, die zusammen mit einer „Kammer der Regionen“ den Kongreß der Lokalen und Regionalen (Gebiets-) Körperschaften“ bildet.

rungen lehnten einen solchen Beirat mehr oder weniger kategorisch ab, manche mit dem uralten Argument, man wolle keine „äußere Einmischung in die inneren Angelegenheiten“ der Staaten.

Doch die Kommunen und ihre Verbände gaben sich damals in der EG (EU) nicht geschlagen: Der RGRE<sup>9</sup> hatte Ende der achtziger Jahre über den Deutschen EG-Kommissar den Präsidenten der EG-Kommission angesprochen und für die Idee gewonnen, daß er selbst für seine Kompetenzbereiche und für die Aufgaben der EG-Kommission einen Beirat bestellen könne. **Jacques Delors** hatte daraufhin ein Dekret der Kommission herausgegeben, mit dem sich diese einen „Beirat der Lokalen und Regionalen Gebietskörperschaften“ bestellte, um alle kommunalrelevanten Fragen mit gewählten Vertretern der Kommunen und Regionen aller Mitgliedsstaaten frühzeitig beraten zu können. Dieser Beirat wurde der Vorläufer des im Vertrag von **Maastricht** geschaffenen „Ausschusses der Regionalen und Lokalen Körperschaften“<sup>10</sup>, der heute irreführend verkürzt „Ausschuß der Regionen“ (AdR) genannt wird.

**Dr. Töpfer** ließ sich denn auch in **Barcelona im März 1999** durch die Entwicklung in der Europäischen Gemeinschaft überzeugen. Er griff diese Erfahrungen für die UNO bzw. ihre Habitat - Sektion auf, hielt einen entsprechenden Beschluß der Regierungen für einstweilen unerreichbar und rief deshalb als Executive Director Anfang 2000 selbst den „**Beratenden Ausschuß der Lokalen Körperschaften**“ das **Advisory Committee of Local Authorities (= ACLA)** ins Leben. Seine Nachfolgerin bestätigte schon im Herbst 2000, daß sie die Zusammenarbeit mit dem ACLA fortsetzen werde und ernannte inzwischen weitere Mitglieder, so u. a. den Präsidenten des Europäischen RGRE / CEMR, **Valéry Giscard d'Estaing**<sup>11</sup>. Eine einstimmige **Entschließung des Beirates** (ACLA) vom 17. Februar 2001<sup>12</sup> griff dies auf, hob einige hilfreiche Punkte der Resolutionen des CHS<sup>13</sup> hervor und begrüßte sie, forderte aber zugleich auch eine Fortsetzung der Debatte über das Ziel der Weltcharta. So wurde der Executive Director aufgefordert, „angemessene Strukturen für diesen Dialog mit dem Beirat und mit WACLAC während der Außerordentlichen UN-Vollversammlung im Juni 2001“ in New York zu schaffen<sup>14</sup> und im Vorfeld mit dem Beirat zu erörtern, „wie die Ziele der Dezentralisierung, der Stärkung der lokalen Körperschaften und ihrer finanziellen, personellen und strukturellen Ressourcen präziser formuliert werden können und ein Rahmenwerk von Prinzipien, Modellen und Erfahrungen erstellt werden kann“<sup>15</sup>.

---

<sup>9</sup> Der „Rat der Gemeinden und Regionen Europas“ (RGRE) ist seit den neunziger Jahren zugleich die Europäische Sektion der „International Union of Local Authorities“ (IULA) als Weltverband.

<sup>10</sup> Vgl. Art. 198 A-C, heute Art. 263 - 265 des EG-Vertrages

<sup>11</sup> Schreiben von Executive Director Anna Kajumulo Tibaijuka vom 1. Februar 2001

<sup>12</sup> Entschließung (der anwesenden Mitglieder) des UN-ACLA vom 17.2.2001 in Nairobi. (Die Mitglieder /Bürgermeister aus China und den USA waren nicht angereist.)

<sup>13</sup> UNCHS : decisions HS/C/18/L. 10 und 11

<sup>14</sup> ACLA - Entschließung vom 17.2.2001, Ziffer 3)e

<sup>15</sup> ebd. Ziffer 3) b

Ein solches Gremium ist zunächst nichts anderes als eine logische Konsequenz aus dem Grundsatz der **Subsidiarität**, wonach „als Leitlinie für Politiken der Dezentralisierung anerkannt wird, daß Entscheidungen und Dienstleistungen auf der möglichst lokalen Ebene der Verwaltung (the **most local level of government**) stattfinden bzw. geleistet werden sollen, in Übereinstimmung mit der jeweiligen Art von Aufgaben und Dienstleistungen und im Rahmen der Gesetzgebung eines jeden Landes.“<sup>16</sup> Das war in **Istanbul 1996** (Habitat II) - soweit erkennbar - der **erste Durchbruch des Prinzips der Subsidiarität<sup>17</sup> in der UN - Diskussion.**<sup>18</sup>

Am Anfang der Debatten vor und in Istanbul ging es 1996 um eine Reaktion der Städte und Gemeinden weltweit auf die Tatsache, daß - wie schon in Rio 1992 in Sachen „Agenda 21“ - Regierungen oder ihre Diplomaten **über** lokale Gebietskörperschaften und ihre Aufgaben im Rahmen der Habitat-Agenda sprachen und sich zugleich gegen eine Einbeziehung dieser Hauptakteure in die Debatte verwarnten. In Istanbul gelang insoweit ein Durchbruch: Vertreter der Weltorganisationen der Kommunen wurden als Gesprächspartner zugelassen, wenn auch - wie erwähnt - zunächst sehr zögerlich und - wie die Haltung einiger Regierungen in Nairobi im Februar 2001 belegt - nicht ohne Rückfall in die klassischen Abwehrmechanismen, daß eine Erörterung von Fragen der Kommunen ein „Eingriff in die Inneren Angelegenheiten“ ihrer Staaten sei<sup>19</sup>. Doch die Erklärung von Istanbul „anerkennt die Gemeinden als ihre nächsten Partner“<sup>20</sup> und fordert einen „ständigen Dialog“ mit den Kommunen und ihren Internationalen Verbänden<sup>21</sup>. Immerhin wird **jetzt mit den Vertretern der Kommunen gesprochen.**

---

<sup>16</sup> Immerhin hieß es auch schon 1996 in der Habitat Agenda in Art.45 para c: („We further commit ourselves to the objectives of)... Decentralising authority and resources, as appropriate, as well as functions and responsibilities to the level most effective in addressing the needs of people in their settlements.“

<sup>17</sup> Vgl. zum Weg der Lehre vom Prinzip der Subsidiarität aus der Katholischen Soziallehre über die italienische Politik in die Verfassungsdebatte der Europäischen Union, Hoffschulte, „Kommunale und regionale Selbstverwaltung im Europa der Regionen“ in „Europa der Regionen - Europa der Kommunen“, Baden-Baden 1994, S. 135 ff, 150-155.

<sup>18</sup> In diesem Zusammenhang ist interessant nachzuvollziehen, wie die Enzyklika „Pacem in Terris“ Papst Johannes des XXIII vom 11.4.1963 das Subsidiaritätsprinzip auch auf die „Beziehungen...., welche zwischen der Autorität der universalen politischen Gewalt und den Staatsgewalten der einzelnen Nationen“ ausformuliert. Dies ist die Fortschreibung der Enzyklika „Quadragesimo anno“ (Papst Pius XI, 1931), wo das Subsidiaritätsprinzip hinsichtlich der Rolle der Kommunen schon sehr deutlich formuliert wurde (Ziffer 79), es müsse „...allzeit unverrückbar jener höchst gewichtige sozialpolitische Grundsatz festgehalten werden, an dem nicht zu rütteln noch zu deuteln ist: Wie dasjenige, was der Einzelmensch aus eigener Initiative und mit seinen eigenen Kräften leisten kann, ihm nicht entzogen und der Gesellschaftstätigkeit zugewiesen werden darf, so verstößt es gegen die Gerechtigkeit, das, was die kleineren und untergeordneten Gemeinwesen leisten und zum guten Ende führen können, für die weitere (größere) und übergeordnete Gemeinschaft in Anspruch zu nehmen.“

<sup>19</sup> So insbesondere die Erklärung der Volksrepublik China in der Sitzung der PrepCom (Vorbereitungskommission) für die UN-Vollversammlung in einer dort verteilten Erklärung; auf ähnliche Formulierungen zogen sich anschließend auch Vertreter einiger anderer Regierungen zurück.

<sup>20</sup> Istanbul Declaration, Artikel 12

<sup>21</sup> ebd.

Für diesen „kontinuierlichen Dialog“ haben sich die wichtigsten internationalen Kommunalverbände seit 1996 in einer Koordinierungsgruppe zusammengeschlossen, die seither unter dem Namen „World Associations of Cities and Local Authorities Coordination (**WACLAC**) als offizieller Ansprechpartner der UNO zur Verfügung steht. Verhandlungen im unmittelbaren Anschluß an Istanbul führten zu einem „memorandum of understanding“, das am 29. Juli **1997** zwischen UNCHS (Habitat) und WACLAC<sup>22</sup> unterzeichnet wurde und auf dessen Grundlage beide Partner die Arbeit am Entwurf einer Weltcharta aufnahmen.

Schon in Barcelona hielten wir in der IULA der **Globalisierung** und der aus ihr resultierenden Sorge einer demokratielosen Weltordnung das Ziel einer „**global localisation**“ entgegen - das Ziel also einer möglichst weitgehenden Dezentralisierung und Kommunalisierung aller die Bürger in ihrem praktischen kommunalen Alltag betreffenden Fragen, Probleme und Aufgaben, auch im Sinne einer „**Globalisierung der (lokalen) Demokratie**“.

Am Beispiel der Umsetzung auch der **Agenda 21** wird vielen Regierungen der UNO-Mitgliedsstaaten immer klarer, daß Dezentralisierung und die Stärkung der lokalen Gebietskörperschaften auch in anderen Aufgabenfeldern, zu denen die UNO manche Resolution verfaßt, eine existentiell wichtige Rolle spielen wird. Nur mit den Kommunen - nicht über ihre Köpfe hinweg - lassen sich wirklich nachhaltige Erfolge erreichen.

Als sich im Vorfeld der UN-Vollversammlung schon im Frühjahr 1990 Widerstände gegen eine stärkere Beteiligung der Kommunen bemerkbar machten, äußerte sich dies auch in der Fragestellung, ob denn der Beirat nicht auf die UNCHS - Abteilung, also auf die Habitat-Debatte zu beschränken sei und deshalb auch nur „UNCHS-Advisory of Local Authorities“ heißen müsse. Was wie diplomatisches Fingerhakeln begann, wischte **Kofi Annan** am 5. Juni 2001 souverän vom Tisch: Der Name sei „**UN-ACLA**“, auch wenn organisatorisch die Anbindung an die Habitat-Abteilung sicher wegen der dortigen Diskussionsschwerpunkte sinnvoll bleibe. Als ich am Tage danach **Executive Director Anna Tibaijuka**, die an der Sitzung des Beirates teilnahm noch einmal um Erläuterung und Bestätigung bat, daß der Beirat nun auch für alle anderen Abteilungen der Vereinten Nationen beteiligt und tätig werde, so z.B. bei der Vorbereitung der „Agenda 21“ - Bilanz in 2001 (vorbereitet unter dem Titel „Rio + 10“), betonte sie, das sei der Fall („The UN-ACLA stands for that“). **Juan Clos**, Bürgermeister von Barcelona und Vorsitzender des Advisory Committee erklärte denn auch zur Bestätigung des Namens dankbar: „**UN-ACLA** - **der Name ist Programm!**“.

Es wird noch ein langer Weg sein, bis in der UNO ein Grundkonsens für die angestrebte „**Weltcharta der Lokalen Selbstverwaltung**“ erzielt wird. Doch längst ist aus

---

<sup>22</sup> Der Verfasser hatte die Ehre, den Vorsitz in dieser Arbeitsgruppe zu übernehmen.

den ersten Anfängen eine weltweite Debatte entstanden, die sich von den Details der Verhandlungen in New York gelöst hat und die Grundgedanken des Entwurfes der Charta zunehmend übernimmt. Nicht nur, daß weltweit immer mehr Nationen den Entwurf in ihre Sprache übersetzen lassen, einige Regierungen machen sie zur Grundlage ihrer gesetzgeberischen Überlegungen und Entwürfe.

Die **Konrad-Adenauer-Stiftung** hat sich hier besondere Verdienste erworben, wenn z.B. ein Land wie Kambodscha nach Jahrzehnten des Zentralismus und der kriegerischen Verwüstungen in Zusammenarbeit mit der KAS eine zweisprachige Publikation (in Englisch und in Khmer) über den Entwurf herausgibt<sup>23</sup> und der Stv. Premier- und Innenminister im Vorwort programmatisch betont, „implementing decentralisation and giving local autonomy is not only a special issue for our country, but is a general trend in the world.“<sup>24</sup>

Erforderlich ist - das haben die schwierigen Verhandlungen in Nairobi im Februar 2001 (Habitat) gezeigt - eine doppelte Strategie, die einerseits den Dialog auch mit den Ländern fortsetzt, die einstweilen noch eine verbindliche Charta ablehnen, sich aber zugleich fast ausnahmslos zu deren Grundlagen bekennen, andererseits das Ziel einer Weltcharta energisch und zielstrebig weiter verfolgt, zumal eine nicht geringe und zunehmende Zahl von Nationen eine verbindliche Konvention begrüßen oder gar für die politische, administrative und vor allem auch ökonomische Entwicklung ihrer Länder als wichtiges Instrument ansehen.

Beim künftigen Dialog geht es nicht um eine wortwörtliche Verteidigung des vorliegenden Entwurfs. Manches spricht dafür, daß bei der Vorbereitung Perfektion eher geschadet hat, als in allen Kontinenten den Verfassern zusätzliche Wünsche zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung und zur Förderung lokaler Demokratie formuliert wurden. So ist der Entwurf präziser und aus der Sicht der Kommunen deshalb noch besser als der Text der Europäischen Charta von 1985. Das spiegelt einerseits die Erfahrungen mit dieser Charta in den letzten zehn Jahren wieder, zum anderen sind in den kontinentalen Anhörungen und Konsultationen mit Vertretern aus über 100 Nationen immer mehr Verbesserungswünsche eingearbeitet worden, die zwar aus den regionalen Erfahrungen (und demokratischen Enttäuschungen) erwachsen sind, möglicherweise aber in ihrer Genauigkeit manche Regierung eher verschreckt haben. Hier ist also Flexibilität angesagt.

In Europa hat es immerhin 35 Jahre gedauert, bis sich der Ministerrat des Europarates 1985/86 auf einen Text verständigt hat und die ersten (elf) Regierungen bereit waren, die Charta zu unterzeichnen. Sicher möchte man hoffen, daß sich eine derartig langwierige Verhandlung nicht unbedingt wiederholen muß, wenn diese Erfahrun-

---

<sup>23</sup> „World Charter of Local Self-Government“, Ministry of Interior and Khmer Institute of Democracy, Phnom Penh, Anfang 2000

<sup>24</sup> Sar Kheng, Deputy Prime Minister and Co-Minister of Interior of the Royal Government of Cambodia, in seinem Vorwort zu der gemeinsamen Publikation.

gen schon genutzt werden können. Andererseits ist gerade der Erfolg der Europäischen Charta, die heute von 34 der 43 Mitgliedsnationen ratifiziert ist (und weitere sieben haben die Ratifizierung angekündigt bzw. die Charta schon unterschrieben), eine Basis für die Arbeit in der UNO.

Globalisierung ist zunehmend ein Schreckgespenst. Proteste bis hin zu wirren Gewalttaten und Ausschreitungen sind da nur ein Symptom. Demokratische Kontrolle der globalen Wirtschaft auf Ebene der UNO wird noch lange ein Traum bleiben. Um so mehr wenden sich in allen Nationen die Menschen ihren örtlichen, regionalen und nationalen Gestaltungsräumen und -spielräumen zu. Alle (!) Nationen, gleich welchen politischen Systemen sie derzeit unterliegen (oder frönen), haben sich in der UNO den drei Zielen der Dezentralisierung, der Stärkung der lokalen Einheiten und der lokalen Demokratie verschrieben. Trotz aller unterschiedlichen historischen, gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Unterschiede, die ein jeder auf dem Wege zu diesen Zielen mitbringen mag, ist dies doch eine tiefgreifende Basis für die „Globalisierung der Demokratie“.

Der russische Nobelpreisträger für Literatur, **Alexander Solschenizyn** formulierte einmal 1994, nach seiner Rückkehr aus dem Exil: „Wir haben schon deshalb (in Rußland) keine Demokratie, weil (noch) keine funktionierende Selbstverwaltung geschaffen wurde. Auf der unteren Verwaltungsebene geben die lokalen Parteibosse weiterhin den Ton an.“<sup>25</sup> Das klang 1994 traurig und fast resignativ. Aber auch sein Land hat sich nicht nur eine föderative Verfassung gegeben, sondern inzwischen die Europäische „Charta der Lokalen Selbstverwaltung“ ratifiziert - sich also auf den Weg gemacht. Um noch einmal seinen Nobelpreis-Kollegen **Mario Vargas** zu zitieren: „(Aber) die Demokratie hat große Schwierigkeiten, in widerspenstigen Ländern heimisch zu werden,...“<sup>26</sup>

Wir stehen vor einer unendlich großen Herausforderung: Die UNO hat aus mancherlei Gründen im Sommer 2001 das neue Jahrtausend mit seiner weltweiten Tendenz zu stark zunehmender Verstädterung der Weltbevölkerung als das „**URBAN MILLENNIUM**“ bezeichnet. Das ist ein schillernder Begriff, sicherlich. Und ein Rückblick auf „30 Jahre Kommunalpolitik in der Konrad-Adenauer-Stiftung 1971/2001“ ist sicher Anlaß zu mancher Genugtuung über gemeinsame Erfolge. Andererseits waren die Chancen zu Veränderung und weltweiter Zusammenarbeit gerade auch in der Kommunalpolitischen Familie noch nie so groß und voller Perspektiven wie in den letzten Jahren.

Unser großes Vorbild in der Stiftung, **Konrad Adenauer**, hat in seiner Person anschaulich das verwirklicht, was der erste Bundespräsident Deutschlands, Theodor Heuss, mit der Umschreibung formulierte, Kommunalpolitik sei die Hohe Schule der Demokratie. Doch der „Alte von Rhöndorf“ hätte sich wohl nicht träumen lassen, daß

---

<sup>25</sup> Alexander Solschenizyn in „Die russische Frage am Ende des 20. Jahrhunderts“, Moskau 1994

<sup>26</sup> Maria Vargas, a.a.O.

eines Tages die nach ihm benannte Stiftung beispielsweise einen internationalen Wettbewerb im asiatischen Raum ausschreiben würde, welches Land die „beste Kommunalverwaltung“ bzw. die bürgerfreundlichste Selbstverwaltung habe. Und doch stand dieser kühne „**Konrad Adenauer Local Government Award**“ ganz im Zeichen seiner politischen und kommunalen Grundüberzeugungen, als 1997 eine koreanische Stadt<sup>27</sup> den ersten Preis gewann.

Die Stiftung hat wie kaum eine andere Institution der politischen Landschaft die weltweiten Herausforderungen angenommen mit all ihren Aktivitäten in rund 120 Nationen der Welt. Sie ist noch vor der Zeit der aktuellen Globalisierungs-Debatte längst zum **global player** geworden - im guten Sinne! Und doch: Wird sie sich auch den Chancen und Aufgaben stellen (können), die sich mit den oben beschriebenen Zielen stellen - aber eben auch bieten?! **Für eine weltweite Kommunalpolitik der Konrad-Adenauer-Stiftung** könnte der Spruch des Nobelpreisträgers Mario Vargas gelten und Leitmotiv werden:

Die (aus der Globalisierung) zu ziehende Lehre ist die unbedingte Notwendigkeit, die Demokratie zu globalisieren...“

---

<sup>27</sup> Am Wettbewerb für den 1996 ausgelobten „Konrad Adenauer Local Government Award“ (KALGA) beteiligten sich Gemeinden aus so unterschiedlichen Ländern und mit so unterschiedlichem Stand der Demokratisierung wie die Philippinen, Korea, Malaysia, Thailand, Indonesien und Vietnam. Gewinner war die koreanische Stadt Kumi-City, in der wenige Jahre zuvor erstmalig freie Kommunalwahlen stattgefunden hatten und auch erstmalig der Bürgermeister direkt vom Volke gewählt worden war.

# **Interkulturelle Stadtentwicklung - Ein innovatives Element der Bürgerbeteiligung**

*Dr. Paul G. Jansen*

*Stadt- und Regionalplanung, Köln*

Für eine nachhaltige Kommunalpolitik im kommenden Jahrzehnt sehen wir die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an Planungsprozessen, auch unter dem Aspekt einer interkulturellen Stadtentwicklung, als dringend erforderlich an.

Die rechtlich festgeschriebenen Formen der Beteiligung reichen heute vielfach nicht mehr aus. Sowohl von BürgerInnen als auch von den Kommunen werden offene Kommunikationsprozesse gefordert, die je nach Planungsinhalt angepasst werden müssen. Neues Element unserer Beteiligungsprojekte ist die zielgruppenspezifische Ansprache. Gesellschaftliche Gruppe wie z.B. Migranten, Kinder und Jugendliche oder Senioren brauchen in der Planung ein unterstützendes Sprachrohr. Auch ist die Bedürfnisermittlung oft nur mit bestimmten Methoden und in geeigneten „geschützten“ Räumen möglich. Von Projektbeginn an versuchen wir bei unseren Projekten, gemeinsam mit dem Auftraggeber alle Zielgruppen entsprechend zu beteiligen. Darüber hinaus ist Ziel unserer Beteiligungsprojekte, zu motivieren und ehrenamtliches Engagement zu wecken.

Im Rahmen eines Modellprojekts „Interkulturelle Stadtentwicklung“ soll insbesondere die Beteiligung von ZuwanderInnen bei gesamtstädtischen Themenstellungen erprobt werden. Der Grundstock dafür wurde im Modellprojekt „AusländerInnen und Innenstadtentwicklung in Solingen“ gelegt. In den nun folgenden Modellprojekten im Rahmen von „Interkulturelle Stadtentwicklung“ werden Fragestellungen im Vordergrund stehen, die die gesamte Bevölkerung betreffen, wie z.B. die Entwicklung von zentralen Bereichen oder des Wohnumfeldes, wo bislang Migranten wenig Mitsprachemöglichkeiten hatten. Dabei sollen sie als KundInnen, als SteuerzahlerInnen, als potentielle InvestorInnen, als Kinder und Jugendliche etc. angesprochen werden. Ergebnis soll ein Handlungsleitfaden sein, nach dem sich auch andere Städte richten können, die der Aufgabe der Zuwandererbeteiligung nachkommen wollen, und es sollen Strukturen geschaffen werden, die die Belange der bisher „Nichtgehörten“ berücksichtigt und die Planung für ZuwanderInnen transparent macht.

Zusammenfassend sollen ZuwanderInnen bei allgemeinen Themen der Stadtentwicklung und Wirtschaftsentwicklung durch Beteiligung, persönliche Ansprache und Motivierung die Möglichkeit erhalten, ihre Wünsche, Vorstellungen und Ideen zu stadtplanerischen Themen zu äußern. Diese Wünsche sollen gleichberechtigt in den Abwägungsprozess einfließen. Der Planungsprozess soll transparent gemacht und es soll deutlich werden, wie die Abwägung unterschiedlicher Ansprüche an den

Raum abläuft. Es sollten dann Signale gesetzt werden, dass die Wünsche von ZuwanderInnen in der Stadt ernst genommen werden. Nur so ist die Identifikation der Bürgerinnen und Bürger aller Nationalitäten mit ihrer Stadt / ihrer Kommune zu erreichen und eine nachhaltige Entwicklung möglich.

# Die Bürger als Partner der Politik

## Bürgernähe durch Organisation und Methodik

*Dr. Yvonne Kempen*

*Bürgermeisterin der Stadt Meckenheim*

„Vox populi“, die „Stimme des Volkes“ - welche politisch handelnde Kraft fühlt sich ihr nicht verpflichtet. Unsere Politiker sind volks- und bürgernah, heißt es landauf und landab bei Wahlen sowie auf Plakaten. Klar, wer würde schon das Gegenteil von sich behaupten. Bürgernähe gilt längst als Sekundärtugend, als Schlüsselqualifikation des erfolgreichen Politikers. Dem entgegen stehen jedoch die sorgenvollen Mienen unserer Demokratiewächter und Demoskopen. Sie beobachten seit geraumer Zeit ein stark abnehmendes Interesse unserer Bürgerinnen und Bürgern an dem, was wir gemeinhin Politik und politische Teilhabe nennen. Geringe Wahlbeteiligungen sind nicht zuletzt ein unverkennbares Indiz für sinkendes Vertrauen und abnehmende Akzeptanz in bezug auf politische Entscheidungen und gegenüber Institutionen. Die Distanz des Bürgers zum Staat manifestiert sich. Die Demokratie verliert ihre Bürger.

### **I. Die Bürger werden zu wenig beteiligt**

Wundern sollte uns das nicht. Fleißig beplant, regelt und verwaltet der Staat die Seinen. Wie viele Gesetze kennen wir, wie viele Tausend gesetzlich vorgeschriebene Formulare? Sie alle sind das Ergebnis gewissenhafter und intensiver politischer Vorarbeit. Nur wenige unserer Bürger verstehen jedoch die damit verbundenen Entscheidungen und können sie nachvollziehen. Die herkömmlichen bürokratischen Verfahren sind träge, unflexibel, blockieren Modernisierungsansätze und schließen die „Landeskinder“ weitgehend aus. Das geschieht trotz der in unserem Land vorgeschriebenen „formalisierten Bürgerbeteiligung“. Sie gilt als fortschrittlich, ist es aber nicht.

Die Beteiligung von Bürgern steht am Ende eines Entscheidungsprozesses. Fachausschüsse, Behörden und andere Gremien haben bereits im Vorfeld zu einem Thema getagt und Beschlüsse gefaßt. Inhaltliche Positionen sind längst festgezurr, innerbehördlich sowie politisch abgestimmt. Der Bürger erhält ein vorgefertigtes Ergebnis, an dem nur noch marginale Änderungen vorgenommen werden können - wenn überhaupt. Dieser Verfahrensablauf sowie die mit der formalisierten Bürgerbeteiligung verbundenen strukturellen Mängel und gravierenden Nachteile<sup>1</sup> demoti-

---

<sup>1</sup> Bei der formalisierten Bürgerbeteiligung wird aufgrund der Art und Weise der Mitteilung von Politik und Verwaltung nur eine Minderheit der Bürger erreicht. Kleine Hinweise in Zeitungen gehen oft unter oder Pläne können nur zu bestimmten Zeiten eingesehen werden. Ferner ist der qualitative Meinungs austausch gering. Nur wenige Bürger kommen an einem Informationsabend zu Wort.

vieren die Bürger in hohem Maße. Wer will es ihnen verdenken, daß sie zu dem Ergebnis gelangen, nicht ernst genommen zu werden. Daraus resultiert auch die Haltung: „Warum soll ich mich engagieren? Die da oben machen sowieso, was sie wollen“.

## II. Frühzeitigere Einbindung der Bürger durch methodische Verfahren

Angesichts des Rückzuges der Bürger gilt es, die demokratische Frage zu Beginn des 21. Jahrhunderts neu zu begründen und zu erklären. Die Demokratie ist trotz ihres Siegeszuges über die Diktaturen des 20. Jahrhundert in Gefahr.<sup>2</sup> Wir brauchen eine Politik mit unseren Bürgern, wenn wir den durch Technologisierung, Globalisierung und demographische Entwicklung ausgelösten Wandel erfolgreich meistern wollen. Veränderungen gelingen nur, wenn sie von vielen Menschen verstanden und mitgetragen werden.

Bürgernahe Politik ist eine Antwort auf zu viel Staatlichkeit. Bürgerbeteiligung heißt, Meinungen, Forderungen und Anregungen von Bürgerinnen und Bürger zu organisieren und über methodische Verfahren<sup>3</sup> frühzeitig einzubinden. Es geht dabei nicht um die Abschaffung der repräsentativen Demokratie oder die Ausschaltung der Räte - eine Entmachtung der Politik.<sup>4</sup> Ziel ist es vielmehr, einen konstruktiven Beitrag zur Demokratieentwicklung vor Ort zu leisten. Wer einen bürgernahen Weg glaubwürdig und nachhaltig einschlägt, wird das Vertrauen der Menschen zurückgewinnen. Bürgerbeteiligung entbindet weder politische Gremien, Mandatsträger noch Behörden von Entscheidungen. Das ist und bleibt ein Grundprinzip von Führung. Die Basis zur Entscheidung ist jedoch eine breitere und sichere, wenn die Bürger am

---

Hohe Emotionalitäten haben sich angestaut, die eine sachliche Diskussion erschweren. Außerdem dominieren häufig organisierte Interessen, die dann bei der Interessenabwägung berücksichtigt werden. Nicht zuletzt herrscht ein Zustand der Konfrontation statt Kooperation. Die Bedenken der Bürger werden häufig schriftlich eingereicht. Insofern vollzieht sich der Abwägungsprozeß nicht im Dialog, sondern im Kopf des Planers oder Politikers. Vgl. dazu Stefan KANTHER: „Informelle Beteiligung über Bürgergutachten und Zukunftswerkstatt - Anregungen“, in: BUNDESMINISTERIUM FÜR FAMILIE, SENIOREN, FRAUEN UND JUGEND (Hrsg.): Mitgestalten -Mitverantworten - Selbstverwalten. Partizipation Älterer an der Gestaltung ihrer Wohn- und Lebensräume. Dokumentation der Fachtagung vom 31. Mai bis 2. Juni 1999, Tutzing, Berlin 2000, S. 159-160.

<sup>2</sup> Vgl. Werner WEIDENFELD: „Den Wandel möglich machen. Eine Diagnose zur politischen Kultur der Demokratie“, in: Werner WEIDENFELD (Hrsg.): Demokratie am Wendepunkt. Die demokratische Frage als Projekt des 21. Jahrhunderts, Berlin 1996, S. 15-32.

<sup>3</sup> Es handelt sich um Elemente direkter Demokratie, wie zum Beispiel: Bürgergutachten (Planungszellen) nach Peter Dienel, Zukunftswerkstätten nach Robert Jungk, Runde Tische, oder Bürgerforen. In Meckenheim (bei Bonn) wurden in dem Zeitraum von Oktober 1999 bis Juli 2001 ein Bürgergutachten, drei Zukunftswerkstätten, ein Bürgerwettbewerb und acht Bürgerprojektgruppen durchgeführt. Die darin erarbeiteten Ergebnisse der Bürger werden derzeit schrittweise realisiert. Vgl. auch STADT MECKENHEIM (Hrsg.): Bürgergutachten zur Entwicklung der Stadt Meckenheim und zur Funktion und Gestaltung des Merler Keil, Fürstenu 2000.

<sup>4</sup> Vgl. Ekkehard KOHRS: „Vorsicht, das Volk kommt. Bürgerbeteiligung. Bei nicht wenigen Amateur- und Profipolitikern wächst die stille Befürchtung einer leisen Entmachtung. In Meckenheim gilt: 'Einmischen erwünscht'“, in: BONNER GENERALANZEIGER, 12. Dezember 2000, Beilage „Reformhaus Deutschland“, S. 18.

Anfang von Beratungsprozessen einbezogen werden. Hier liegt eine unglaubliche Chance für alle Stadträte. Die Politik wird die Lösungen für die Fragen der Zukunft nicht allein finden können. Der Einzelne, selbst der gewählte und demokratisch legitimierte Mandatsträger, ist in der Regel überfordert. Er braucht angesichts der wachsenden Herausforderungen ständig zusätzliches und neues Wissen. In diesem Sinne sollte er die Fähigkeiten der Bürger einbinden und zum Wohle der Stadt nutzen.

Bürgernahe Wege sind Interaktionen und integrative Prozesse - soziologisch gesehen, Wechselbeziehungen zwischen Partnern durch Einbindung. Dieses partnerschaftliche Verhältnis sollte jede Stadt zu ihren Bürgern aufbauen, pflegen und als Profil entwickeln. Mit dem Bürger als Berater und Partner können bedarfsgerechtere Lösungen vor Ort gefunden werden. Methodische Verfahren helfen, diese für alle nachvollziehbarer zu gestalten. Sie bewirken nicht zuletzt eine deutlich stärkere Identifikation der Bürger mit ihrem Lebensraum.

Nach DIENEL müssen drei Randbedingungen für ein Wahrnehmen der Bürgerrolle und die Umsetzung einer bürgerorientierten Politik vorhanden sein:

- die fall-orientierte Informiertheit,
- die Bereitschaft, das in der Sache erkennbare langfristige Gemeininteresse zu akzeptieren und zu vertreten sowie
- die Motivation, sich in dieser Weise zu engagieren.<sup>5</sup>

Gesagt, getan - doch, wie macht man das? Wer Bürgernähe will, muß bereit sein, sie zu organisieren und dafür die notwendigen (Rechts)Voraussetzungen zu schaffen. Dabei sind vor allem die politischen Führungskräfte in unserem Land gefordert. Vorbei sind die Zeiten, in denen „Papa Staat“ den Bürgern noch das Gefühl vermitteln konnte, er löse für sie alle Probleme. Das glaubt niemand mehr. Dagegen wird offensichtlich: Der Staat muß, um handlungsfähig zu bleiben, den Bürgern Aufgaben und damit Verantwortung zurückgeben. Gelingt ihm das, ist er auf dem Weg zu einer aktiven Bürgergesellschaft.

---

<sup>5</sup> Vgl. Peter DIENEL: „Das Verlangen nach Sinn als Auslöser für die Modernisierung des Staates“, in: Hermann HILL (Hrsg.): Modernisierung - Prozeß oder Entwicklungsstrategie? Festschrift für Helmut Klages zum 70. Geburtstag, Frankfurt/New York 2000, S. 1-9. Siehe generell DIENEL: Die Planungszelle. Der Bürger plant seine Umwelt. Eine Alternative zur Establishment-Demokratie, 4. Aufl., Opladen 1997.

# Innenstädte stärken!

*Gerhard K. Kemper*

*Geschäftsführender Gesellschafter, Kemper's Düsseldorf GmbH*

## I. Städte brauchen starke Zentren

Attraktive Innenstädte zählen zu den ausschlaggebenden Faktoren bei Entscheidungen über Wohn-, Arbeitsplatz- oder Firmenansiedlungen. Die Attraktivität eines Standortes wird im wesentlichen bestimmt durch die Mischung aus Handel, Gastronomie, Dienstleistungen und Kultur. Vor allem der Einzelhandel spielt durch seinen Mix an Branchen, Betriebsformen, Spezialbetrieben und Betriebsgrößen eine große Rolle für die Anziehungskraft der Innenstädte.

## II. Gefährdung von Attraktivität und Zentralität

Auch die Attraktivität und Zentralität traditionell starker Standorte sind Gefährdungen ausgesetzt. Gründe dafür sind:

- Ansiedlung großflächiger Shopping Center auf der "Grünen Wiese",
- Einschränkung bei der Erreichbarkeit der Innenstädte,
- Parkraumbewirtschaftung in den Innenstädten und der angrenzenden Randlagen,
- verändertes Einkaufsverhalten (Präferenz für das "One-stop-shopping") und steigende Mobilität der Kunden,
- zunehmende Attraktivität konkurrierender Zentren in der Umgebung.

## III. Handlungsprogramm für starke Innenstädte

### 1. Planungssicherheit für Einzelhandelsstandorte schaffen

Kommunale Entscheidungen über Einzelhandelsstandorte müssen kalkulierbar und nachvollziehbar sein. Der ansässige Handel braucht ebenso wie Investoren Planungssicherheit. Entscheidungen über die Planung oder Zulassung neuer großflächiger Einzelhandelsbetriebe abseits der Innenstädte müssen auf fundierten und längerfristig ausgerichteten Konzepten basieren.

## **2. Erreichbarkeit der City für den Kundenverkehr sichern und verbessern**

Pkw-Kunden und damit etwa die Hälfte der Innenstadtbesucher lassen das meiste Geld in den Zentren. Sie dürfen nicht durch willkürlich geschaffene Engpässe an der Fahrt in die Innenstädte gehindert werden. Maßnahmen zur Sicherung und Verbesserung der Erreichbarkeit gehören deshalb zu den wichtigsten Voraussetzungen für die Stärkung des Standortes Innenstadt.

## **3. Abschaffung der erzwungenen Stellplatzablösung**

Eigentümer und Nutzer dürfen nicht zum Verzicht auf die Errichtung von Stellplätzen für Pkw gezwungen werden und statt dessen hohe Ablösesummen zahlen müssen. Wenn die Stadt keine Parkplätze zulassen will, muss sie auch auf die Stellplatzablösung verzichten.

## **4. Sauberkeit, Sicherheit und Ordnung**

Kunden und Touristen dürfen nicht durch Kriminalität, aggressives Betteln oder Schmutz verunsichert und abgestoßen werden.

## **5. City-Marketing und Management**

Ähnlich wie ein Shopping-Center kann auch die gewachsene Innenstadt von einer koordinierenden Hand- und Marketingaktivität profitieren. Zu den Aufgaben gehören:

- Eventorganisation
- Kommunikation mit dem Konsumenten
- Koordinierung der Ladenöffnungszeiten
- Lobby gegenüber der Stadtverwaltung
- Verschönerung der Einkaufsstraße

## **IV. Liberalisierung der Ladenöffnungszeiten**

Der Handel benötigt zur Kundenbindung attraktive Öffnungszeiten. Die Ladenöffnungszeiten an den Werktagen (Montag bis Samstag) müssen vollständig liberalisiert werden. Für die Sonntage können restriktive Ausnahmeregelungen geschaffen werden, die klar formuliert und durchsetzbar sind und überall zu einer einheitlichen Anwendung führen.

*Gerhard K. Kemper ist geschäftsführender Gesellschafter des bundesweit auf die Vermittlung von Ladenlokalen und Geschäftshäusern in ersten Einzelhandelslagen spezialisierten Maklerunternehmens KEMPER'S.*

# Medienkompetenz für alle durch neue kommunale Infrastrukturen

*Prof. Dr. Herbert Kubicek  
Universität Bremen*

Die Konrad-Adenauer-Stiftung hat immer wieder wichtige Anstöße für Innovationen auf der kommunalen Ebene gegeben. Technik war dabei nie Selbstzweck, sondern ein Instrument, das sinnvoll eingesetzt werden soll und dazu der Organisation und qualifizierter Mitarbeiter bedarf. Dies gilt auch für das sogenannte E-Government, mit dem sich viele Kommunen heute beschäftigen und dabei von der Konrad-Adenauer-Stiftung gut unterstützt werden.

In Ergänzung zu früheren Vorhaben der Technikunterstützung kommt jedoch noch ein wichtiger Aspekt hinzu, der noch nicht immer mit dem erforderlichen Gewicht erkannt und praktisch aufgegriffen wird. Die Bereitstellung von Informationen für Bürgerinnen und Bürger über das Internet, die elektronische Kommunikation mit ihnen, die Online-Abwicklung von Verwaltungsvorgängen erfordern nicht nur gute Angebote auf der Seite der Verwaltungen, sondern auch entsprechende Zugangsmöglichkeiten und -fertigkeiten auf der Seite der Bürgerinnen und Bürger. Als Bill Clinton und Al Gore 1993 ihre Aktivitäten für E-Government starteten, bildete der allgemeine Zugang (universal access) von Anfang an einen wichtigen Schwerpunkt. Neben der Ausstattung von Schulen zur Vermittlung von Medienkompetenz spielten in den Maßnahmen der US-Regierung Bibliotheken, Jugendzentren, Altentagesstätten, Bürgerhäuser und Kirchengemeinden als Zugangs- und Lernorte eine große Rolle. Ihre Technikausstattung und die Qualifizierung ihres Personals, um unerfahrenen Menschen bei den ersten Schritten im Internet zu helfen, werden über staatliche Programme und Aktivitäten privater Stiftungen vielfältig gefördert.

Mit einiger Verzögerung wurde auch in Deutschland erkannt, dass die heranwachsende Generation die Nutzung neuer Medien in der Schule lernen muss. Die Kommunen unternehmen große Anstrengungen, um ihre Schulen entsprechend auszustatten. Doch nur 10 % der Bevölkerung gehen zur Schule, Viele, lange nicht alle Berufstätigen haben vielleicht in ihrer Arbeitsstätte die Möglichkeit, Medienkompetenz zu erwerben. Doch was ist mit den fast 10 Mio. Hausfrauen und Hausmännern, den über 20 Mio. Seniorinnen und Senioren, den 4 Mio. Arbeitslosen? Auf diese Menschen sind unsere Einrichtungen der Erwachsenenbildung noch nicht hinreichend vorbereitet.

Doch auch in Deutschland werden inzwischen Bibliotheken und Volkshochschulen mit Internetzugängen ausgestattet. Für Jugendzentren und Bürgerhäuser gibt es Initiativen. Daneben entstehen Internetcafés, und freie Träger gründen Mädchentreffs oder Seniorentreffs. Wie groß das Angebot ist, welche Bevölkerungsgruppen

besser versorgt werden als andere, ist allerdings weder für den einzelnen Interessenten noch für die Kommunalpolitik überschaubar. Über das Internetportal >[www.internet.fuer.alle.de](http://www.internet.fuer.alle.de)< kann seit kurzem nach Postleitzahlen abgefragt werden, wo es welche betreuten Internetzugänge gibt, wann sie geöffnet sind, was die Nutzung kostet etc.

Viele dieser Einrichtungen befinden sich in kommunaler Trägerschaft. Um effektiv arbeiten zu können, muss die richtige Technik installiert und regelmäßig gewartet werden. Fehler müssen schnell behoben werden, man muss lernen, die richtigen Sicherheitsmechanismen einzusetzen u.v.a.m. Dies geschieht heute mehr oder weniger gut für die städtischen Schulen. Der IT-Einsatz in den Bibliotheken wird separat geplant und betreut. Und wenn jetzt Jugendzentren, Altentagesstätten und Bürgerhäuser dazu kommen, macht das eventuell wieder jemand anderes.

Wäre es nicht sinnvoll, ressortübergreifend einen lokalen oder regionalen Entwicklungsplan für die Internetnutzungsinfrastruktur zu erstellen? Dabei könnte festgelegt werden, in welchen Stadtteilen und für welche Bevölkerungsgruppen solche Zugangsmöglichkeiten bestehen, wo Defizite liegen und wie sie durch private, paritätische oder staatliche Träger überwunden werden können, wo Ressourcen gebündelt werden können u.a.m. In Bremen wird das für die Schulen gebildete technische Supportsystem auch anderen Anbietern von Internetzugängen probeweise geöffnet, um solche Kooperationsmöglichkeiten auszuloten.

Ich bin fest davon überzeugt, dass die neuen Dienste des Internet einen breiten Qualifizierungsbedarf nach sich ziehen und dass in der Tradition von Bibliotheken und Volkshochschulen die Kommunen dafür sorgen müssen, dass alle unabhängig von Einkommen und Vorbildung die Chance erhalten, sich diese neuen Medien anzueignen. Dies ergibt sich aus einem allgemeinen bildungspolitischen Auftrag, aber auch aus sehr konkreten eigenen Interessen. Ohne breiten Zugang kann E-Government und erst recht E-Democracy die erhofften positiven Wirkungen nicht entfalten. Die Entwicklung guter Angebote muss durch die Förderung der Nachfrage ergänzt werden. Dabei muss dieser Zugang nicht staatlich finanziert werden. Nach dem Subsidiaritätsprinzip sollte jedoch gewährleistet werden, dass es solche Angebote gibt. Dazu gehört die Analyse und Feststellung von Defiziten, die Initiierung von Partnerschaften und die gezielte Förderung bei konkretem Bedarf. Ich wünsche mir, dass die Konrad-Adenauer-Stiftung dieses Thema mit in ihre Forschungs- und Bildungsarbeit aufnimmt. Das zur Behandlung dieser Themen gegründete Netzwerk Digitale Chancen ([www.digitale-chance.de](http://www.digitale-chance.de)) bietet dazu seine Kooperation an.

# Statement zum neuen Bürgerengagement

*Jochen Kuhn*

*Architekt BDA, Düsseldorf*

## Stadtplanung und Bürger

Städtebauliche Veränderungen haben für Bürger und Bürgerinnen meistens eine stark beunruhigende Wirkung, soweit sie in ihr persönliches Umfeld eingreifen. Die Sensibilität ist dabei nicht auf die engere Nachbarschaft der eigenen Wohnung beschränkt, ein vitales allgemeines Interesse gibt es auch für weitere Stadtbereiche, die man kennt und häufiger aufsucht. Aus der Zeitung erfährt man etwas über Projekte, hört etwas von Bekannten über bevorstehende Änderungen und liest den Namen einer Firma, von der man nichts weiß.

Kein Wunder, dass die Initiatoren von derartigen Projekten als anonyme Macht empfunden werden, deren nur ungenau bekannten Absichten man sehr skeptisch gegenüber steht. Handelt es sich gar um ein Großprojekt mit erheblichen städtebaulichen und /oder verkehrlichen Veränderungen, so überwiegen die Bedenken, da sieht man etwas als von oben gesteuert auf sich zukommen, das rundheraus abzulehnen ist.

An diesem Punkt gibt es dann das im Rahmen der Bauleitplanung vorgeschriebene Beteiligungsverfahren, das als Information der Bürgerschaft über bereits entwickelte Planvorstellungen daher kommt. Derartige Pflichtübungen genügen der eigentlich zu wünschenden Bürgermitwirkung natürlich bei weitem nicht, wie allgemein bekannt. Das Misslingen solcher Anhörungen ist vorauszusehen, es kommt zur Bildung von Fronten, zu gegenseitigen Vorwürfen und zu einem ungunstigen Verfahrensablauf. Alle möglichen Wege zur Verbesserung werden von Kommunen ausprobiert, manche laufen bei entsprechender Mühe auch ganz gut, aber weitere Verbesserungen sind doch notwendig.

## Agenda 21 als Möglichkeit?

Von einer ganz anderen Seite her könnte Hilfe erwachsen: das im Rahmen der vielerorts eingeführten Initiativen der „Lokalen Agenda 21“ sich entwickelnde breite und neue Bürgerengagement. Mit dem Ziel einer insgesamt „nachhaltigen“ Kommunalentwicklung werden in den Agendaforen Ideen geboren von Bürgern, die sich unermüdlich um ihre Projekte kümmern: Ideen tatsächlich von unten, die aber ihre Wirkungen bis in politische Gremien hinein entfalten. Nicht alle Anliegen finden Gehör, mancher Gesprächskreis hat auch mit Frustration über vergebliche Bemühungen zu kämpfen, aber zum Glück werden doch eine ganze Reihe von Agenda-

Projekten im Sinne neuartiger Anstöße in die Kommunalpolitik aufgenommen. Ein Fall aus eigener Erfahrung mag als Beispiel dienen, wie eine Bürgeridee sich im Zusammenwirken von Politik, Investoren und Verwaltung entwickeln kann und eine echte Chance für die Umsetzung gewinnt.

### **Kommunikative Verfahren.**

Die Agenda-Idee in unserem Beispiel bestand ursprünglich darin, über ein zur städtebaulichen Entwicklung anstehendes Bahngelände eine intensive Bürgermitarbeit zu veranstalten. Vorbilder für eine kommunikative Werkstattarbeit gibt es seit einiger Zeit, wenn man sich z.B. an das Quickborner Team erinnert oder an andere Verfahren. Eines davon ist das sogenannte „Community Planning“, hierzulande bekannt als „Perspektivenwerkstatt“. Es handelt sich um eine vor geraumer Zeit entwickelte englische Erfindung, vielfach angewandt in den USA und auch schon häufiger in Deutschland. Im Kern ist es, wie andere Planungsverfahren auch, ein Wochenende, zu dem Bürger/innen aufgerufen werden zur kreativen Mitarbeit an einer städtebaulichen Aufgabe, unter der Moderation erfahrener Fachleute. Nach gründlicher Aufarbeitung aller für die Planung wesentlichen Vorgaben und mit guter Ortskenntnis arbeiten Laien an Vorschlägen und Skizzen in mehreren themenbezogenen Gruppen. Dank der dabei erzeugten Intensität und bei guter Moderation gelingen in der relativ kurzen Zeit etliche brauchbare Beiträge zur Struktur des Planungsgeländes. Das Ergebnis der Arbeitsgruppen wird zusammenfassend dokumentiert, die Betreuer erstellen dazu eine Vogelschau, die öffentlich vorgestellt wird als städtebauliche Planung. Der so gewonnene Ansatz soll das Problem lösen, die Realisierung sich daran ausrichten

### **Wie lief es anderswo?**

Um ein derartiges Verfahren in die eigene Stadt zu holen veranstaltete unsere Agenda-Gruppe eine Anhörung, in der über die Erfahrungen aus anderen Städten berichtet wurde. Neben allgemeinem Interesse an den Vorträgen der Referenten gab es von verschiedenen Seiten aber auch Kritik und Bedenken. So wurde aus der Sicht von Investoren der Einwand geäußert, dass mit der Vogelschau nur ein einziger Entwurf ohne Alternativen vorgeschlagen würde, der nicht alle Aspekte einer schwierigen Situation erfasst. Von Seiten einiger Politiker wurden Bedenken dahingehend eingebracht, dass die bei den Bürgern geweckten Erwartungen bei notwendigen Änderungen der Vorlage zu Frustration führen würde. Außerdem könnte die Unbefangenheit zur eigenen Entscheidung im Rat durch die idealisierten Vorstellungen der Bürger/innen behindert werden.

## **Die Erweiterung einer Idee**

In einigen Verhandlungsrunden ergab sich daher die verbesserte Idee, nach dem Wochenende der Bürgerarbeit einen Wettbewerb unter Stadtplanern und Architekten anschließen zu lassen. Wettbewerbe sind als bewährtes Verfahren immer empfehlenswert um den Blick auf eine Planungsaufgabe breit zu öffnen. Der fachlichen Runde mangelt es allerdings oft an einem guten Bürgerbezug, der nicht so leicht sinnfällig herzustellen ist. Mit der Koppelung zweier Vorgänge ist aber eine echte Vernetzung möglich, weil beispielsweise die Wettbewerbsteilnehmer zur Teilnahme an der Bürgerarbeit verpflichtet werden können. Vice versa können die Bürger bei den Zwischenkolloquien eines kooperativen Verfahrens mitwirken.

Die fachlichen Vorschläge der zweiten Runde stehen ausdrücklich auf der Basis der zuvor entwickelten Bürgerideen, allerdings ohne deren Dokumentation mit der üblichen Vogelschau zu versehen, die einengend wirken würde. Es folgt das Votum einer Jury in nichtöffentlicher Sitzung.

Das Ergebnis der zweiten Runde ist selbstverständlich öffentlich vorzustellen und den Bürgern für Kommentare und Meinungen zu öffnen. Das auf diesem Wege gewonnene Material kommt anschließend in die politische Verantwortung und Entscheidung.

Derzeit gibt es für dieses Beispiel einer Kombination zweier bewährter Verfahren durchaus die Hoffnung, dass damit ein neues Planungsmodell gewonnen werden kann: - eine intensive Bürgermitwirkung wird ermöglicht und zugleich wird die Imagination und Erfahrung kreativer Berufe zur Entfaltung gebracht.

## **Zeit und Kosten**

Der Zeitbedarf für diesen doppelten Ansatz ist sehr gering, weil es um nicht viel mehr geht als ein bis zwei Wochen zusätzlich gegenüber einem Wettbewerb. Der zusätzliche Mittelaufwand für die intensive Beteiligung von Bürgern ist infolge der notwendigen sorgfältigen Betreuung nicht ganz so marginal wie die verlängerte Zeit, er ist aber in Vergleich zu setzen mit dem für städtebauliche Entwicklungen anzusetzenden Investitionsvolumen in imponierender Größe: daran gemessen eben doch sehr gering!

Manche der oben geschilderten Bedenken aus Politik und Unternehmerschaft könnten auf dem beschriebenen Weg ausgeräumt werden. Das Wagnis eines neuen Planungsmodells ist sicher einen Versuch wert – das Ergebnis sehen wir hoffentlich bald.

## **Kleine Einheiten stärken**

*Dr. Martin Kummer*

*Oberbürgermeister der Stadt Suhl*

*Herzlichen Glückwunsch zum 30-jährigen Jubiläum „Kommunalpolitik in der Konrad-Adenauer-Stiftung“. Verbunden damit ist mein ganz persönlicher Dank für die Unterstützung und Hilfe, die die Stiftung mir in meiner Arbeit zuteil werden ließ.*

Mein Ratschlag für die Arbeit im Bereich Kommunalpolitik wäre: Alles zu tun und nichts zu unterlassen, was die kleinen (kommunalen) Einheiten stärkt und fördert.

Wir alle werden in einer „globalisierten“ Welt leben. Aber zu Hause, daheim, sind wir in Gemeinden und Regionen. Dort finden sich alle Facetten der Politik wieder. Wir alle sind berührt davon. Licht und Schatten liegen beieinander und werden so im täglichen Leben empfunden.

Aber alles, was im Kleinen subsidiär geordnet ist, wird im „Großen“ atmen und leben. Nur wer den Sinn und die Freude, aber auch die Anstrengung für Freiheit und Wettbewerb vor Ort unmittelbar erleben kann, wird m.E. aufgeschlossen für die allseits bekannten „neuen Herausforderungen“ sein.

Auf diesem Wege werden wir nicht umhin kommen, vieles was uns gefällt, mit mehr Strenge zu prüfen, als manches, was uns vielleicht missfällt.

Dazu wünsche ich der Konrad-Adenauer-Stiftung viele Mitstreiter in bewährter Weise.

# Kommunale Perspektiven in Europa!

*Herrn Dr. Gerd Landsberg*

*Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Städte- und Gemeindebundes,  
Berlin*

Kaum ein anderes Thema bewegt die Gremien unseres Deutschen Städte- und Gemeindebundes wie auch die der anderen kommunalen Spitzenverbände im Bund wie in den Ländern so sehr, wie das Verhältnis Europas zu den Kommunen und der kommunalen Selbstverwaltung.

Die Erklärung für diese Lage ist denkbar einfach: **Europapolitik ist Innenpolitik!**

Die Listen und Aufzählungen der kommunalen Europabetroffenheit sind Ihnen gewiss bereits geläufig. Schätzungen gehen davon aus, dass zwischenzeitlich wohl schon zwei Drittel der kommunalrelevanten Gesetze und Verordnungen ihren Ursprung in Brüssel haben. Ich nenne nur einige Stichworte dazu: Abfallwirtschaft, Wasserwirtschaft, Vergabewesen, Wettbewerbsrecht, Sparkassen, Verkehr, Strukturpolitik. Alle diese Bereiche werden durch europäische Entscheidungen geprägt, nicht mehr nur durch Bundes- oder Landespolitik.

Und neue Gebiete kommen hinzu. Selbst in den Kernbereichen der Innenpolitik - polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit oder Asyl-, Flüchtlings-, und Einwanderungsfragen - gibt die EU die Marschrichtung vor. Fast muss man schon den Eindruck haben, dass auch der neue Regierungs- und Parlamentssitz Berlin nur eine Interims-Hauptstadt ist, auf dem Weg zur wahren Hauptstadt in Europa, nämlich Brüssel.

Ich möchte mich bei meinen Ausführungen heute vor allem auf folgende Fragen konzentrieren:

- I. Daseinsvorsorge: Wo liegen bei dieser Thematik in der EU die kommunalen Positionen und Perspektiven?
- II. Wie ist die überarbeitete Kommissionsmitteilung zu den Leistungen der Daseinsvorsorge zu bewerten?
- III. Kompetenzabgrenzungsregeln: Wo liegen die Perspektiven der kommunalen Selbstverwaltung in der EU

## I. Positionen zur Daseinsvorsorge

Die Kommunen hegen die berechtigte Befürchtung, dass durch die Wettbewerbspolitik der EU die Struktur der deutschen kommunalen Selbstverwaltung ausgehöhlt oder zumindest stark beeinträchtigt wird. Jüngste Beispiele sind die Liberalisierungsmaßnahmen im ÖPNV, die Liberalisierung des Wassermarktes oder die Diskussionen und Beschwerdeverfahren um die Grundpfeiler des kommunalen Sparkassenwesens in Deutschland.

### 1. Daseinsvorsorge zugleich Recht und Pflicht!

Die besondere Aufgabenstellung der Kommunen für die Bürgerinnen und Bürger zur Erbringung der Leistungen der Daseinsvorsorge - verstanden als Pflicht wie auch als Recht gleichermaßen - scheinen bei den Überlegungen der Kommission oft keine Berücksichtigung zu finden.

Von daher wird von kommunaler Seite mit besonderem Interesse die Diskussion über die Mitteilung der Kommission "Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa" geführt. Die Europäische Kommission hat mit ihrer am 20. September 2000 aktualisierten Fassung dieser Mitteilung gegenüber der ursprünglichen Fassung aus dem Jahr 1996 deutlicher und umfassender ihre Auffassung zur Daseinsvorsorge dargelegt.

Die Daseinsvorsorge zählt zum Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung. Den Bürgerinnen und Bürgern wird vor Ort durch sie ein Instrument an die Hand gegeben, ihr unmittelbares politisches und gesellschaftliches Umfeld selbständig und eigenverantwortlich zu gestalten, somit für das Sicherstellen der örtlichen Infrastruktur Sorge zu tragen.

### 2. Daseinsvorsorge und Wettbewerbsrecht

Von daher hat der Deutsche Städte- und Gemeindebund gemeinsam mit den anderen kommunalen Spitzenverbänden immer dafür gestritten, dass bei der Behandlung des Themas Daseinsvorsorge nicht lediglich auf die Frage zu erfüllender Aufgaben abgestellt werden darf. Es geht hier vielmehr um die Zukunft des deutschen Gesellschaftsmodells insgesamt und die Frage, ob auch die EU selbst von einer Wirtschaftsgemeinschaft zu einer Wertegemeinschaft weiterentwickelt werden kann.

Demgegenüber hält die Europäische Kommission wohl bis heute die Wettbewerbskomponente des Binnenmarktes für maßgeblich. Die Vorstellungen zur Gemeinwohlorientierung von Politik und Gesetzgebung sind vergleichsweise gering ausgeprägt. Dabei ist es im Grunde so einfach: **Die Menschen in der EU sind eben nicht nur Verbraucher und Kunden, sondern zuerst Bürgerinnen und Bürger!**

Um in diesem Zusammenhang eines zu betonen: Die Städte und Gemeinden vertreten **keine generelle Abwehrhaltung** gegen die Bestrebungen der Kommission, die Verwirklichung des einheitlichen europäischen Binnenmarktes zu befördern. Sie verlangen allerdings, dass diese Bestrebungen nicht ausschließlich an dem Leitbild des freien Wettbewerbs, sondern im gleichen Maße an den ebenso im EG-Vertrag verankerten Grundsätzen "Gemeinwohl" und "Subsidiarität der Aufgabenwahrnehmung" ausgerichtet werden.

### **3. Zentrale kommunale Positionen**

Für die weitere Diskussion und Konkretisierung der Anerkennung der Leistungen der Daseinsvorsorge in der EU sind aus der kommunalen Sicht vor allem folgende Forderungen zu formulieren:

- a. Der gleichberechtigte Zugang aller Bürger und Bürgerinnen zu den Leistungen der Daseinsvorsorge muss bei vertretbaren Kosten möglich bleiben.
- b. Leistungen der Daseinsvorsorge müssen als flächendeckendes Angebot gewährleistet werden. Dies hat besondere Bedeutung für das Leben und die Entwicklung in den ländlichen Räumen.
- c. Die Wirtschaftlichkeit der Leistungen darf nicht alleiniges Kriterium sein, das die Universalität der Daseinsvorsorge verdrängen könnte.
- d. Die Leistungen müssen kontinuierlich und mit gewährleistetem Qualitätsstandards erbracht werden.
- e. Die demokratische Kontrolle und Steuerung der Leistungserbringung muss gewährleistet bleiben.
- f. Städte und Gemeinden brauchen für die Leistungen der Daseinsvorsorge Rechtssicherheit! In der Phase der Erarbeitung der neuen Kommissionsmitteilung hatte der Deutsche Städte- und Gemeindebund deutlich gemacht, dass Rechtssicherheit im Sinne von Planungssicherheit für die Städte und Gemeinden bei der Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge in unseren Augen nur durch eine Änderung des EG-Vertrages zu erreichen sei. Dieses Ziel wurde schon in Amsterdam und jetzt auch in Nizza verfehlt.

## **II. Bewertung der neuen Kommissionsmitteilung**

Wie ist nun die neugefasste Kommissionsmitteilung zur Daseinsvorsorge zu bewerten und zu kommentieren? Dazu einige Anmerkungen, die wegen der Breite der hier behandelten Thematik aber sicherlich nicht abschließend sein können.

### **1. Gesellschaftsmodell**

Eine zentrale Aussage der Mitteilung ist bedeutsam: Sie bezeichnet Leistungen der Daseinsvorsorge als ein Schlüsselement des europäischen Gesellschaftsmodells. Beispielhaft werden allgemein zugängliche, qualitativ hochwertige und erschwingliche Leistungen sowie ein hohes Umweltschutzniveau und eine flächendeckende Grundversorgung genannt.

Die Ausrichtung der Diskussion um die Daseinsvorsorge an den Belangen der Bürger ist zu begrüßen. Aus Sicht der Städte und Gemeinden ist hier vor allen Dingen hervorzuheben, dass auch die flächendeckende Grundversorgung als ein zu berücksichtigendes Anliegen der Bürgerinnen und Bürger genannt wird.

## **2. Ob und Wie der Aufgabenerfüllung**

Weiter spricht die Mitteilung davon, dass den Mitgliedsstaaten bei der Entscheidung darüber, wie die Aufgaben der Daseinsvorsorge erbracht werden sollen, ein Spielraum zur Verfügung steht. Das eröffnet die Möglichkeit, den jeweiligen Gegebenheiten in den EU-Mitgliedsstaaten Rechnung tragen zu können. Dies ist aus kommunaler Sicht zu begrüßen, wenngleich damit zugleich natürlich auch der Diskussion um die bestehenden kommunalen Dienstleistungsstrukturen Tür und Tor geöffnet wird. Wir werden uns diesen Strukturdebatten als Kommunen offen stellen müssen, an der einen oder anderen Stelle gewiss auch selbstkritisch. Allerdings scheint es aus Sicht der Kommission unterschiedslos zu sein, ob eine Aufgabe privat oder öffentlich erfüllt wird. Hier werden Kommunen und kommunale Unternehmen auf ihre Gemeinwohlverpflichtung verweisen müssen - und gerade im Vergleich zum "privaten Mitbewerber" darauf, dass ein Wettbewerb nur fair ist, wenn die Startvoraussetzungen gleich sind, wo Schief lagen bestehen. Ich möchte nur auf die Transparenzrichtlinie verweisen oder auf den sogenannten Querverbund, der in privatwirtschaftlichen Unternehmen und Konzernen üblich und unproblematisch ist und uns Kommunen als Wettbewerbsverzerrung vorgehalten wird.

## **3. Lokale Handlungsspielräume**

Wichtig für die kommunale Seite sind die Aussagen in der Mitteilung zu Ausnahmen des Beihilfenregimes, die zum Ausdruck bringen, dass lediglich lokale Auswirkungen von Beihilfen den Handel zwischen den Mitgliedstaaten nicht beeinträchtigen oder nur Bagatellfälle darstellen, die vom europäischen Wettbewerbsrecht nicht betroffen sind. Für eine nur lokal wirksame Wirtschaftspolitik und Daseinsvorsorge der Kommunen wird man dies positiv zu bewerten haben. Ich verweise in diesem Zusammenhang auch auf die Ihnen sicher schon bekannte Beihilfeentscheidung der Kommission im Fall der städtischen Schwimmbäder in Dorsten. Dort wurde eine europäische Wettbewerbsrelevanz gerade deswegen nicht gesehen, **weil die Bezuschussung der Schwimmbäder durch die Stadt nur eine lokale Bedeutung habe**. Das ist über diesen Einzelfall hinaus für uns ein ermutigendes Signal insgesamt.

## **4. Rechtssicherheit**

Weiter wird in der Mitteilung betont, dass die Frage nach mehr Rechtssicherheit eine starke nationale Komponente hat. Die Kommission verweist ausdrücklich darauf, dass für die Definition der "Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse" vorrangig auf mitgliedsstaatlicher Ebene zu erfolgen habe.

Hier ist also an die nationalen Gesetzgeber - Länder und Bund - zu appellieren, in diesem Bereich ihre Hausaufgaben zu machen, im Interesse ihrer Städte und Gemeinden, und damit im Interesse ihrer Bürgerinnen und Bürger. Der privilegierte Versorgungsauftrag als Form der Daseinsvorsorge muss national klar definiert und ausdrücklich durch Hoheitsakt aufgetragen sein. Das ergibt sich aus dem Art. 86 Abs. 2 EG-Vertrag.

### **5. Sozialer Zusammenhalt und Unionsbürgerschaft**

Hervorzuheben ist eine weitere Aussage der Kommission. Danach ist das Angebot umfassender Leistungen der Daseinsvorsorge an einem bestimmten Ort ein wesentliches Element des sozialen Zusammenhalts im Sinne des Art. 16 EG-Vertrag. Umgekehrt ist der Wegfall solcher Dienste ein deutliches Anzeichen für die Verödung eines ländlichen Gebietes oder für den Verfall einer Stadt. Die Europäische Kommission leitet daraus die Verpflichtung der Gemeinschaft ab, diese Dienste am Leben zu erhalten und gleichzeitig effizienter zu machen.

Wichtig ist zudem, dass die Kommission zwischen dem Zugang zu Leistungen der Daseinsvorsorge und der Unionsbürgerschaft einen Zusammenhang sieht. Auch wenn die Mitgliedsstaaten bei der Wahl der Mittel zur Verwirklichung der mit solchen Diensten verfolgten Solidaritätszielen einen großen Freiraum hätten, so sei möglicherweise ein gemeinsames Konzept für Leistungen der Daseinsvorsorge vonnöten, um die Bindung an die Union zu stärken. Das zeigt: Auch in der Anschauung der Kommission ist der europäische Verbraucher dabei, als Bürger wahr- und ernstgenommen zu werden.

### **6. Zentrale Forderungen offen geblieben**

Negativ ist demgegenüber zu vermerken, dass - wie erwähnt - die geforderte Rechtssicherheit für das Erbringen von Leistungen der Daseinsvorsorge durch die Städte und Gemeinden nicht erreicht wurde. Eine entsprechende Änderung des EG-Vertrages ist nicht in Sicht, könnte allenfalls bei der nächsten Regierungskonferenz der EU im Jahr 2004 erzielt werden. Darauf möchte ich später noch eingehen.

Tatsächlich durfte man von einer Mitteilung auch nicht allzu viel erwarten in puncto Rechtssicherheit. Eine Mitteilung gibt lediglich die Auffassung der Kommission zur rechtlichen und tatsächlichen Situation der Daseinsvorsorge in Europa wieder. Verbindlichkeit erlangen diese Aussagen in der Mitteilung allenfalls im Wege der Selbstbindung für Entscheidungen der Kommission.

Zwar ist in der Mitteilung selbst das Ziel genannt, mehr Rechtssicherheit insbesondere im Bereich der Beihilferegulierung zu schaffen. Aus kommunaler Sicht wird dieses Ziel jedoch nicht erreicht. Zwar werden Beispiele für nicht wirtschaftliche Tätigkeiten, lediglich lokales Tätigwerden oder auch Bagatellfälle genannt, doch wird gleichzeitig deutlich gemacht, dass neue technische Gegebenheiten und sich verändernde Marktbedingungen diese Beispiele nur zu vorläufigen machen.

Bereiche, die jetzt noch als nicht wirtschaftlich angesehen werden, können in kurzer Zeit schon als wirtschaftlich betrachtet werden. Das gilt eventuell sogar für soziale Dienste. Für die Rechtssicherheit wird man sich also vor allem an den nationalen Gesetzgeber halten müssen, das habe ich eben bereits angesprochen.

Auf europäischer Ebene steht allerdings noch das Instrumentarium des Sekundärrechts - Verordnungen und Richtlinien - zur Verfügung. Die Kommission führt selbst aus, dass sie über Wege nachzudenken habe, wie das ihr zur Verfügung stehende Instrumentarium optimal eingesetzt werden kann, um die Rechtssicherheit zu erhöhen. Genannt werden die Instrumente Mitteilung, Leitfäden und Gruppenfreistellungsverordnung. Die derzeit im Europarecht vorhandenen Ermächtigungsgrundlagen zum Erlass solcher Maßnahmen - z. B. die Ermächtigungsverordnung [EG] Nr. 994/98 für den Erlass von Gruppenfreistellungsverordnungen und De-Minimis-Regeln im Beihilferecht - bieten hier jedoch für kommunale Belange keine ausreichende Grundlage. Der Hinweis in der Mitteilung erscheint daher zumindest zum jetzigen Zeitpunkt als nicht zielführend.

Wir müssen also sowohl im nationalen wie im europäischen Recht noch viele Initiativen und Erfolge erzielen, wenn wir eine dauerhafte Absicherung der Dienstleistungen der Daseinsvorsorge erreichen wollen. Dabei wird es insbesondere darauf ankommen, eine Akzeptanz und Anerkennung gleichermaßen für die gewachsenen öffentlichen Strukturen in den Mitgliedsstaaten auf europäischer Ebene zu erzielen.

### **III. Kommunale Kompetenzen in Europa?**

Damit komme ich zu einem weiteren wichtigen Punkt der aktuellen Europadebatten für die Kommunen, nämlich dem der Kompetenzabgrenzungen in der EU. Dies gilt insbesondere nach dem Ergebnis des Ratsgipfels in Nizza.

Die Regierungskonferenz der europäischen Staats- und Regierungschefs in Nizza hat uns eine Menge Arbeit hinterlassen. Einer der Arbeitsaufträge der Nizza-Konferenz ist die Vorbereitung und Durchführung einer neuerlichen Regierungskonferenz im Jahr 2004.

Der Beschluss zu dieser Konferenz kam maßgeblich auf Druck Deutschlands zustande. Die Bundesregierung ihrerseits entsprach damit vor allem dem Drängen der deutschen Bundesländer, denen im europäischen Kontext an einer klaren Kompetenzabgrenzung gelegen ist. Diese Forderung hatte die Ministerpräsidentenkonferenz der Länder bei ihrer Sitzung im September 2000 in Bremen übrigens als gemeinsame Position mit den kommunalen Spitzenverbänden formuliert.

## 1. Mitwirkung nur der Länder

Die (grund-)gesetzlichen Maßnahmen zur Absicherung der föderalen Kompetenzen in der deutschen Europapolitik scheinen den Bundesländern noch nicht ausreichend zu sein. Dazu gehören der "neue" Artikel 23 Grundgesetz sowie das hierauf gestützte "Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union" (EUZBLG) vom 12.03.1993 (BGBl. I S. 311). Diese Regelungen machen die Bundesländer zu unmittelbaren und z.T. sogar maßgeblichen Akteuren der Europapolitik des Bundes.

Die Kommunen befinden sich bei weitem nicht in einer so glücklichen Position. Zwar sieht § 10 des Zusammenarbeitsgesetzes vor: **"Bei Vorhaben der Europäischen Union ist das Recht der Gemeinden und Gemeindeverbände zur Regelung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zu wahren und ihre Belange zu schützen"**. Doch diese Vorschrift wurde bislang nie mit praktischem Leben erfüllt, fast scheint es, dass sie in Bundes- und auch Landesministerien in Vergessenheit geraten zu sein scheint.

Wenn es nach wie vor stimmt, dass das Kommunalwesen eine Kompetenz der Länder ist, dann ist dabei die Frage der Zukunft des (deutschen) Föderalismus im europäischen Integrationsprozess zugleich auch die Frage der Zukunft der Kommunen und darüber hinaus der kommunalen Selbstverwaltung in Europa.

Daher ist die oft den Ländern und dem Bund zugeordnete Debatte über Kompetenzabgrenzungsregeln im EU-Kontext eine zugleich und zuvorderst kommunale Thematik.

## 2. Europakompetenzen

Zunächst ist festzuhalten, dass es die von vielen Seiten heute geforderte Kompetenzabgrenzung zwischen den Regelungsebenen EU und Mitgliedstaaten dem Grunde nach schon gibt. Denn die EU hat keine „geborenen“ Zuständigkeiten, sondern handelt nur in dem Rahmen, der ihr durch die EG-Verträge zugewiesen ist. Eine andere Frage ist natürlich, in welcher extensiver Weise die Europäische Kommission oder auch der Europäische Gerichtshof diese Kompetenzzuweisungen auslegt und umsetzt.

Daher dürfte die Lösung der Kompetenzproblematik in einer Schärfung oder Konkretisierung des Subsidiaritätsprinzips liegen, das heute bereits in Art. 5 EG-Vertrag geregelt ist und in einem Protokoll zum Vertrag von Amsterdam ausgeführt wird. Subsidiarität muss in einem umfassenden Sinne interpretiert werden, der auch die kommunalen Rechte sieht und beachtet.

### 3. Forderungen

Zur Entwicklung der Kompetenzdebatte unter Beachtung des Subsidiaritätsgedankens sind aus der kommunalen Sicht folgende Aspekte entscheidend:

- a. Ein Kernpunkt der Probleme der Kommunen im europäischen Integrationsprozess liegt darin, dass einerseits die Einwirkungs- und Mitwirkungsmöglichkeiten der Kommunen sehr gering sind. Andererseits ist zu beobachten, dass europäische Entscheidungen in sehr großem Umfang direkte Wirkungen für die kommunale Ebene entfalten. Daher ist es dringend geboten, dass die EU die ihr zustehenden Zuständigkeiten mit Blick auf die bestehenden Rechte der Regionen (vor allem mit eigener Gesetzgebungskompetenz) und der Kommunen (vor allem mit Selbstverwaltungsrecht) ausüben muss.

**Unverzichtbar ist eine Verankerung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts in den europäischen Verträgen. Zusätzlich muss es verbindlicher Bestandteil des Subsidiaritätsprinzips werden, dass die europäische Ebene ihre Befugnisse nur unter Achtung der bestehenden Selbstverwaltungsrechte ausübt.** Dies sollte Bestandteil eines auszuarbeitenden europäischen Verfassungstexts werden.

- b. In Artikel 5 EG-Vertrag sollte eine Formulierung aufgenommen werden, die es dem Europäischen Gerichtshof verbietet, die von ihm selbst entwickelten Rechtsfiguren der „implied powers“ und des „effet utile“ einzusetzen. Beide Rechtsfiguren waren für den europäischen Integrationsprozess sicherlich wichtig, sind aber auch konkreter Anlass für die extensive Ausdehnung der europäischen Aktivitäten. Zudem müsste eine Verletzung des Subsidiaritätsprinzips justizierbar werden.
- c. Um ein Tätigwerden der europäischen Ebene nur in den ihr ausdrücklich zugewiesenen Bereichen zu erzielen, sollte Artikel 308 EG-Vertrag gestrichen werden. Sollte - z.B. in einer Notsituation - tatsächlich einmal ein europäisches Handeln erforderlich sein, dass im EG-Vertrag nicht vorgesehen ist, bestünde noch immer die Möglichkeit intergouvernementalen Handelns.
- d. Ein weiterer wichtiger Aspekt der Subsidiarität wäre eine mitbestimmende Beteiligung der staatlichen Ebenen, die durch die geplante Regelungen der EU betroffen sind. Vorbild könnte insoweit das **Modell des Konsultationsmechanismus in Österreich** sein. Wesentliche Grundaussagen dieses Modells sind, dass gesetzliche Regelungen nicht ohne Zustimmung der Ebenen zustande kommen können, 1. deren Rechte hiervon beeinträchtigt sind und 2. die die Umsetzung der Regelungen (mit) zu finanzieren haben. Entsprechende Überlegungen gibt es auch schon in der Europäischen Kommission, nämlich im Rahmen der Arbeiten an dem von Kommissionspräsident Prodi lancierten Weissbuch "New Governance". Die Kommunen und die kommunalen Spitzenverbände brauchen

eine effektive Konsultation in einem möglichst frühen Stadium der EU-Gesetzgebung. Und auch die EU selbst braucht diese Konsultation und den Dialog mit den kommunalen Spitzenverbänden, denn es sind vor allem die Kommunen, die die europäischen Entscheidungen in der konkreten Politik implementieren und umsetzen. Wer also ein bürgernahes Europa möchte, muss vor allem die Bedeutung der kommunalen Ebene erkennen.

- e. Die europäische Gesetzgebung muss pflichtig mit einer **Gesetzesfolgenabschätzung** verbunden werden. Hinsichtlich der Kostenfolgen ergibt sich dies schon logisch aus dem eben ausgeführten Ansatz eines Konsultationsmechanismus. Eine solche Anforderung ist nicht unmittelbar mit der Diskussion über Kompetenzabgrenzungen verbunden, wohl aber mit dem Anspruch der Verhältnismäßigkeit europäischer Gesetzgebung. Eine pflichtige Gesetzesfolgenabschätzung würde die Anforderungen an die formelle und materielle Qualität der europäischen Regelungen erhöhen.

#### **IV. Ausblick**

Eine allein auf Abgrenzungen ausgerichtete Kompetenzdebatte würde die Zukunft des europäischen Integrationsprozesses vor eine schwere Belastungsprobe stellen. Kompetenzen im EU-Rahmen zu klären bedeutet vielmehr, unter Beachtung der Rechte aller öffentlichen Ebenen Politik- und Gesetzgebungsformen in Europa zu etablieren, die diesen Ebenen eine effektive und effiziente Mitwirkungsstellung garantieren und umgekehrt auch in der Pflicht und dem Recht gleichermaßen halten, regionale und kommunale Politik wirkungsvoll gestalten zu können. In einem solchen Prozess könnte davon gesprochen werden, dass Europa auf dem Weg zum Bürger ist. Gerade auf der kommunalen Ebene formiert und konzentriert sich der Bürgerwille und die Partizipation der Menschen am politischen Geschehen. Deshalb ist auch in Europa ohne die Kommunen kein Staat zu machen.

# Leitbild Stadt – Langer Atem für Visionen

*Elisabeth Lange*

*Beiratsvorsitzende, GfK Prisma Institut, Hamburg*

Der Gedanke an „30 Jahre Kommunalpolitik“ macht nachdenklich und fordert gleichzeitig heraus. Bei der Verwirklichung von Visionen berufen sich „Stadt-Akteure“ aller Professionen gern auf Zyklen und Phasen, mit denen Paradigmenwechsel oder Umbrüche verständlich werden.

Deshalb reizt mich beim Blick in die Zukunft die Rückbesinnung auf die „Halbzeit der 30 Jahre“: im Juni 1985 - fünf Jahre vor der Wiedervereinigung - lud die Konrad-Adenauer-Stiftung zum Diskussionsforum über das „Leitbild Stadt“ ins Neue Schloß nach Stuttgart ein. Dabei stellte ich zur Diskussion:

*Stadtentwicklung war für Jahrhunderte identisch mit der Zunahme der Arbeitsplätze, der Bevölkerung und der bebauten Fläche. Dies hat sich in letzter Zeit geändert.*

*Zum ersten Mal in der Geschichte der Industrialisierung werden auch Großstädte zu Orten, in denen mittel- und langfristig mit einer rückläufigen Entwicklung der Wirtschaftstätigkeit gerechnet werden muß, in denen Dichte und Größe abnehmen.*

*Insofern wird man in Zukunft von (mindestens) zwei verschiedenen Typen von (Groß-)Städten ausgehen müssen: die weiter wachsende und die bereits schrumpfende Stadt.*

*Diesem Entwicklungsprozeß muß Rechnung getragen werden, ein einziges Leitbild kann zukünftig kaum allen Städten gerecht werden.*

*Die neuen „Leitbilder“ wären entsprechend der spezifischen Qualitäten einer Stadt individuell weiter aufzufächern und zu differenzieren. Die Suche nach den künftigen „Leitbild(ern)“ ist eng verbunden mit dem Zusammenwirken, den Nebeneinander von Nutzungen und Funktionen.*

*Wichtig ist, alle städtischen Funktionen in einem Gesamtzusammenhang zu sehen und die Wechselbeziehungen zu harmonisieren. Dabei ist im Sinne der Vielfalt und der Multifunktionalität eine Mischung möglichst verschiedener Funktionen zu favorisieren. Unabhängig vom Zusammenspiel der Funktionen, der Stadtstruktur, dem Stadium der Stadtentwicklung und den individuell zu formulierenden Anforderungskriterien sollten die Überlegungen zu den „Leit-*

*bild(ern) Stadt“ an drei zentralen Begriffen, die in wechselseitiger Beziehung zueinanderstehen, ausgerichtet werden:*

### **Ökonomie - Ökologie - Architektur**

*In diesem Modell brauchen die Dimensionen durchaus nicht gleichgewichtig zu sein, sondern können - in Abhängigkeit von der jeweiligen städtischen Situation - mit unterschiedlichen Prioritäten versehen werden.*

*Allerdings sollte der Gesamtzusammenhang niemals außer acht gelassen werden. Im Gegensatz zur Vergangenheit muß ein hoher Stellenwert der Ökologie nicht im Widerspruch zur Ökonomie stehen*

*Zum einen zeichnet sich in den sogenannten altindustrialisierten Gebieten (mit meist schrumpfenden Großstädten) aufgrund der geänderten Marktgegebenheiten eine Richtungsänderung vom quantitativen zum qualitativen Wachstum - d.h. zur Neuformulierung sinnvoller Produktionsziele unter Schonung und Sicherung der Ressourcen - ab, zum anderen zeigt sich, daß die sogenannten neuen Wachstumsindustrien (in Gebieten mit meist wachsenden Großstädten) in der Regel ohnehin umweltverträglicher sind.*

*Die Architektur könnte in Zukunft als eine Art „Bindeglied“ zwischen Ökonomie und Ökologie fungieren, so z.B. bei dem Flächenrecycling, also der Revitalisierung (und Umnutzung) von Altbausubstanzen, wobei sowohl Denkmalschutzgesichtspunkte wie auch ambitionierte und kreative Neubauprojekte das Bild bestimmen sollen.*

*Als Fazit bleibt somit festzuhalten:*

- *Zukünftig sind mindestens zwei - nach individuellen und nicht nach allgemeingültigen Anforderungskriterien zu differenzierenden - „Leitbild(er)“ für die (noch) wachsende und die bereits schrumpfende (Groß-)Stadt notwendig.*
- *Die Denkmodelle sollten sich an dem zentralen Beziehungsgefüge Ökonomie, Ökologie und Architektur orientieren. In diesem interdependenten Gesamtzusammenhang sind alle städtischen Funktionen und Nutzungen zu harmonisieren.*
- *Im Sinne der Vielfalt und Multifunktionalität ist eine Mischung möglichst vieler verschiedener Nutzungen und Funktionen zu favorisieren, wobei einer Stärkung und Revitalisierung der Stadtzentren, die auf die Entwicklung der Gesamtstadt den größten Einfluß haben, eine besondere Bedeutung zukommt.*

Seit 1985 haben wir viele neue Erfahrungen machen müssen und dürfen:

Das Leitbild „Nachhaltiger Entwicklung“ wird 1987 im „Brundtland-Report“ von der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung erarbeitet und zur Diskussion gestellt. Dies ist ein wichtiger Schritt auf dem Weg, alle städtischen Funktionen im Gesamtzusammenhang zu sehen und die Wechselbeziehungen zu harmonisieren.

Bei der Rio-Konferenz für Umwelt und Entwicklung verpflichteten sich 1992 die Teilnehmerstaaten auf den „Dreiklang Ökologie - Ökonomie - Soziales“.

Nachdem gegen Ende der 80er-Jahre eher das Phänomen der „Schrumpfenden Stadt“ ins Visier genommen wurde, erlebten wir in den 90er-Jahren geradezu einen Boom der Stadtentwicklung - in den neuen Bundesländern, aber auch in den Metropolen der alten Bundesländer. Durch Architektur wurden Zeichen gesetzt mit oft weltweiter Ausstrahlung. Die Bauten des Bundes und der Wirtschaft in Berlin stehen dafür ebenso wie die Altstadt von Quedlinburg, die in die Liste des Weltkulturerbes aufgenommen worden ist.

Die (noch) wachsenden und die bereits schrumpfenden Städte waren im Sommer 2000 in Berlin das Thema der Weltkonferenz URBAN 21. Mit großem Engagement wurden dabei Leitbild-Aspekte für ganz unterschiedliche Stadttypen erörtert.

Man könnte meinen, daß sich damit der Kreis schließt. Viel wahrscheinlicher ist jedoch, daß sich die Spirale weiterdreht. Bei der Gestaltung und Entwicklung unserer Städte ist deshalb auch in den kommenden Jahren langer Atem und Durchhaltekraft für Visionen entscheidend. Das Motto dafür hat - wie der letzte Jahresbericht der Stiftung im alten Jahrtausend zeigt - bereits Konrad Adenauer geprägt:

*Seid wach für die kommenden Jahre.*

# Muss die Bürgerkommune Dienstleistungskommune sein?

*Prof. Dr. Klaus Lenk*

*Lehrstuhl für Verwaltungswissenschaft, Universität Oldenburg*

Wer den gewachsenen Bestand der deutschen kommunalen Selbstverwaltung kennt und bewahren will, wird die im Titel genannte Frage ohne weiteres bejahen. Aber mit der neuen Lage, die Electronic Government schafft, steht auf mittlere Sicht der Aufgabenumfang der Kommunalverwaltung zur Disposition. Ist die Bürgerkommune darauf angewiesen, weiterhin Personalausweise auszuteilen?

Kommunale Dienste von der Art, wie sie unter „E-Bürgerdiensten“ und „Lebenslagen der Bürger“ diskutiert werden, stehen nicht im Mittelpunkt der Vorstellungen zur Bürgerkommune. Neben der Aktivierung von Bürgern zielt die Bürgerkommune auf mehr Mitsprache und Mitbestimmung in kommunalen Angelegenheiten, beispielsweise Partizipation in Planungsprozessen. Jedenfalls hat Bürgerkommune mehr mit Demokratie als mit Dienstleistung zu tun. Und bezüglich vieler Dienste, die sie nicht mehr selbst erstellt, wird die Kommune zur Gewährleistungskommune; sie steuert, rudert aber nicht. Darüber hinaus könnte man fragen, ob sie sich nicht sogar primär als Einkaufsgenossenschaft für öffentliche Güter verstehen sollte, die von anderen erstellt werden.

Noch halten die Kommunen an der heutigen Vielfalt ihrer Bürgerdienste im vom Land übertragenen Wirkungskreis fest. Aus ihrer Organisationshoheit lassen sie ungern Stücke herausbrechen. Electronic Government wollen sie allein verwirklichen, was auch oberhalb einer Einwohnerschwelle von etwa 300.000 recht gut gelingt. Aber eine „Entörtlichung“ mancher Verwaltungsdienste liegt nahe. Besonders gilt dies für die vielen Registrierungen und einfachen Genehmigungen, die man braucht, um Auto fahren, umzuziehen oder ein Gewerbe betreiben zu können. Bislang zog sich das Land als der eigentliche Träger dieser Aufgaben auf seine Gewährleistungsrolle zurück. Sowohl Erstellung wie auch „Vertrieb“ der entsprechenden Leistung liegen gegenwärtig bei der kommunalen Verwaltung. Sie unterliegen ihrer Organisationshoheit, und das bedeutet (heute noch) eine Vielfalt, nach deren Effizienz man (noch) nicht systematisch fragt.

International agierende Verfechter von Electronic Government-Lösungen wissen, dass viele europäische Länder einheitliche Einwohner- und Kraftfahrzeugregister haben. Diese sind schon älteren Datums, vereinfachen aber die Einrichtung von Bürgerdiensten über das Netz. Von hier ist es nur ein kleiner Schritt, für Deutschland durchgreifende Reformen zu fordern. Dabei muss die Position der Kommunen neu bestimmt werden. Wer nicht ganz so weit geht, die Kommunen aus diesem Geschäft zurückdrängen zu wollen, fordert den Wettbewerb der Kommunen untereinander,

den Zugang der Bürger zu Verwaltungsleistungen in jeder beliebigen Kommune, nicht nur in der gerade zuständigen.

Welche Lösungen sind jetzt denkbar? Und was ist wünschenswert? Mit der informationstechnischen Vernetzung können ein Front Office (Bürgeramt oder Internet-Portal) und die von dort aus erreichbaren Back Offices (z.B. das Kraftfahrzeugamt des Kreises) getrennt betrieben werden. Die Trennung von Produktion und Vertrieb bei Dienstleistungen und sonstigen Verwaltungsleistungen, die in der Verarbeitung von Information bestehen, ermöglicht einen „Dienstleistungs-Einzelhandel“. Man muss sich nicht mehr in die Produktionsstätten des Versorgungs- oder Arbeitsamts begeben, um Leistungen abzurufen, genau so wenig, wie man Gemüse beim Gärtner oder Mehl in der Mühle kauft. Gelingt es, Produktion und Vertrieb räumlich zu trennen, dann wird es möglich, die Front Offices, also das Forum, auf dem die Interaktion stattfindet, physisch oder virtuell ganz nahe an die Bürger zu rücken, während das Back Office, in dem die Leistung produziert wird, hochgradig zentralisiert und irgendwo auf dem Erdball angesiedelt sein kann.

Sollte also die Kommune auf den eigenen Betrieb am Ort verzichten und sich auf das Front Office, den Vertrieb der Leistung, beschränken? Räumliche Bürgernähe könnte auch so gewahrt bleiben. Im Back Office könnte sie mit anderen Kommunen zusammenarbeiten. Aber ebenso gut wäre denkbar, dass das Land sich nicht mehr nur auf Gewährleistung und rechtliche Reparaturtätigkeiten beschränkt, sondern den Back-Office-Betrieb, also die eigentliche Leistungserstellung, wieder zurückholt.

Die staatliche Ebene übertrug in Zeiten unentwickelter Mobilität die Ausführung der entsprechenden Leistungen auf die Gemeinden bzw. Kreise. Das ging damals nur, indem man Erstellung und Vertrieb gleichzeitig übertrug. Und es schuf Routinen und Erwartungen. Wie selbstverständlich ist für die vielen „Gelegenheitskunden“ der Verwaltung, die nur hin und wieder einen Reisepass oder eine Bescheinigung benötigen, das Rathaus der Anlaufpunkt.

Aber auch das kann sich ändern. Anstatt dass Bürger in kommunale Bürgerämter gehen, könnte man sich vorstellen, dass Reisebüros, Versicherungsvertreter, Sparkassen oder Stadtwerke die entsprechenden Funktionen mit erledigen. So ist in Österreich seit Anfang 2000 die Kraftfahrzeugzulassung den privaten Haftpflichtversicherern übertragen.

Ob wir es wollen oder nicht: Die Aufteilung dieser Bürgerdienste auf Land und Kommune kommt ins Gerede, wenn die entsprechenden Leistungen nicht unbedingt von der Stelle erstellt werden müssen, die sie auch vertreibt.

Man kann noch eine weitere Überlegung anschließen. Sollten nicht die gegenwärtigen öffentlich-rechtlichen Aufsichtsbeziehungen zwischen Land und kommunalen Körperschaften durch (ebenfalls öffentlich-rechtliche) Verträge abgelöst werden, im

Sinne eines Kontraktmanagements? Gleichviel, ob den Kommunen nur der Vertrieb bleibt oder auch die Erstellung der jeweiligen Leistungen, das Verhältnis zwischen Land und ihnen könnte im konkreten Fall vertraglich geregelt werden. Executive Agencies als verselbständigte Verwaltungseinheiten, denen das Ministerium per Kontrakt Leistungsaufträge gibt und ihnen dafür Mittel und Kompetenzen einräumt, können als Vorbild dienen.

Wäre der Bürgerkommune etwas weggenommen, wenn in einer Zeit, in der ständig neue Aufgaben hinzukommen, die alten Routineaufgaben in neuen Strukturen reibungsloser und effizienter erfüllt werden? Wenn das möglich ist, wird es mit Electronic Government eingefordert werden, zumal institutionell weniger komplexe Regierungssysteme der deutschen Entwicklung voraus sind. Der kommunalen Selbstverwaltung sollte es keinen Abbruch tun, wenn dabei die Kommunen Teile ihrer heutigen Funktion aufgeben. Die Bürgerkommune hat Wichtigeres zu tun.

[lenk@uni-oldenburg.de](mailto:lenk@uni-oldenburg.de)

<http://www.uni-oldenburg.de/verwaltungswissenschaft/>

# Die Stadt gehört den Bürgern

*Georg Lewandowski*

*Oberbürgermeister der Stadt Kassel*

Nicht die Bürger gehören der Stadt, sondern die Stadt gehört den Bürgern. Daran muss sich alles messen, was in der Kommunalpolitik entschieden wird.

Dieser demokratische Maßstab hat in den vergangenen Jahren zu manchen Veränderungen geführt. So wurde in Hessen die Direktwahl der Oberbürgermeister und Landräte eingeführt. Das hat eine weitere Personalisierung der Politik bewirkt. Mit der Einführung der Persönlichkeitswahl 2001 bei den Kommunalwahlen ist dieser Weg fortgesetzt worden. Dahinter steht die Überlegung, dass den Wählerinnen und Wählern gerade vor Ort die Kandidatinnen und Kandidaten bekannt sind. Es sind nicht nur politische Grundanschauungen, die zur Wahl stehen, sondern reale Menschen mit ihren Besonderheiten. Und das dominiert manche Wahlentscheidungen.

Erforderlich ist aber nicht nur eine Rückkoppelung zwischen Kommunalpolitikern und Bürger bei Wahlen, sondern ein ständiger Austausch zwischen Bürgern, Politik und kommunaler Selbstverwaltung. Für mich war es deshalb nicht nur eine Stilfrage, als ich die Türen zum OB-Büro geöffnet habe und regelmäßig Bürger in mein Dienstzimmer einlade. Regelmäßig gehe ich in besonderer Weise auf die Bürgerinnen und Bürger zu, um ihnen in den Stadtteilen in Ihrem Alltag zu begegnen. Die Kinder und Jugendlichen Kassels haben - zum Beispiel durch die Kindersprechstunden und Kinderbeteiligungsprojekte - viel mehr Möglichkeiten, ihre eigenen Vorstellungen einzubringen und ihre Stadt nach eigenen Vorstellungen mitzugestalten. Auch ein Kinderbüro wurde eingerichtet.

Das Rathaus ist nicht ein Ort, an dem die Obrigkeit die Menschen mitunter gnädig empfängt. Die Stadtverwaltung ist in erster Linie als Dienstleister für die Bürgerinnen und Bürger da.

So müssen sich die Öffnungszeiten im Rathaus den veränderten Lebensrealitäten anpassen, wobei in der individuellen Gestaltung der Arbeitszeit eine Motivationsmöglichkeit für die Mitarbeiter besteht. Zusätzlich gibt es eine Bürgerscheck-Aktion für Beschwerden und Anregungen der Bürger. Außerdem verfügen die Bediensteten über Anrufbeantworter und rufen die Bürger zurück, wenn diese zuvor vergeblich versucht haben, einen Ansprechpartner zu erreichen. Ebenso ist die Erreichbarkeit per E-mail inzwischen Standard. Wichtig ist mir bei aller Öffnung für moderne Kommunikationstechnologien aber weiterhin auch, dass die dezentrale Verwaltung mit Bezirksstellen in den Stadtteilen erhalten bleibt. Die Stadt - das soll keine ferne Institution sein, sondern die Stadt soll in der Nähe erfahrbar sein.

Bürgernähe ist ein Muss für eine offene Gesellschaft. Dieser Weg soll weiter beschritten werden. Denn durch Bürgernähe entstehen viele Probleme erst gar nicht oder können schneller gelöst werden. Die Begabungen und Fähigkeiten der Menschen müssen für die Entwicklung der Stadt mit einbezogen werden. Davon profitieren am Ende alle.

*Der Konrad-Adenauer-Stiftung gratuliere ich im Namen der documenta-Stadt Kassel sehr herzlich und wünsche ihr weiterhin eine erfolgreiche Arbeit zum Wohl unseres Gemeinwesens.*

# **Vom Nebeneinander der klassischen und neuen Künste. Wie Kultur- und Medienpolitik auf kommunaler Ebene zueinander finden können**

*Dr. Iris Magdowski*

*Kulturbürgermeisterin der Landeshauptstadt Stuttgart*

## **I.**

Anfang der 80er Jahre ist Medienpolitik noch ein Tabu. Darüber redet man nicht, das will man nicht. Medienpolitik reguliert, steuert, verbietet, kontrolliert, interveniert, sie verhindert (oder sagen wir vorsichtiger: sie soll verhindern), dass jemand seinen wirtschaftlichen Interessen ungebremst nachgehen kann. Dieses Grenzensetzen, dieses Rahmenvorgeben – vor 20 Jahren glaubt noch niemand daran, dass dies einmal nötig sein würde.

Heute gehört Medienpolitik zum Kanon politischen Handels. Fehlentwicklungen, wie sie vor allem im Fernsehbereich zu beobachten sind (Gewalt, Kommerzialisierung, wirtschaftliche Konzentration oder der Streit um die Rechte aktueller Bundesliga-Kurzberichte), legitimieren eine staatliche Medienpolitik, die freilich nur im Nachhinein zu handeln vermag und deshalb meist zu spät kommt.

Nun hat Medienpolitik nicht nur einen kontrollierenden Aspekt; es gibt auch positive Gründe. In den Medien liegt ein großes Entwicklungspotential. Besonders von der Sache Überzeugte sprechen gar davon, von Ihnen hänge die Zukunft der ganzen Gesellschaft ab. So ist zu erklären, warum sich heute nicht nur staatliche Stellen auf Landes- und Bundesebene mit Medienpolitik beschäftigen, sondern warum es in zahlreichen Kommunen kommunale Medienpolitik gibt.

## **II.**

Verschiedene Modelle kommunaler Medienpolitik sind denkbar. In Stabsstellen organisiert, kann sie direkt bei der Verwaltungsleitung angesiedelt werden (Beispiel Köln). Oder medienpolitische Stellen sind in Abteilungen der Wirtschaftsförderung anzutreffen (Hamburg, München). Eine dritte Kategorie von Städten verzichtet auf eine eindeutige Zuordnung. Das Medienthema vagabundiert (Berlin, Leipzig).

Die Zuständigkeiten liegen zum einen in der Wirtschaftsförderung, der es um das Ansiedeln neuer Unternehmen geht. Prinzipiell machen Wirtschaftsförderer keine Unterschiede zwischen einzelnen Unternehmen. Medienunternehmen können jedoch eine intensivere Förderung erwarten, je größer die Marktchancen der Ware sind, die sie produzieren. Hinzu kommen langfristige Überlegungen zum

wirtschaftlichen Profil einer Kommune: Will sie Standort ganz bestimmter Technologien oder Industrie-Zweige sein? Von einem um so größeren kommunalen Engagement in den bevorzugten Branchen ist dann auszugehen. Zum anderen liegen Zuständigkeiten im Kulturbereich. Dies folgt daraus, dass die Kulturverwaltung Einrichtungen im Bereich der Medien fördert und selbst betreibt: Bibliotheken, Filmhäuser, Museen für Videokunst oder Fotografie, gemeinnützige Vereine mit inhaltlichem Schwerpunkt im Bereich der Neuen Medien, die wiederum Literatur- oder Filmfestivals ausrichten. Im Gegensatz zur Wirtschaftsförderung sind nicht die Marktchancen oder der zu erwartende Profit oder Arbeitsplätze das Kriterium der Förderung. Es geht darum, ein hochwertiges, abwechslungsreiches und für die Städte profilbildendes Kulturangebot zu erhalten und auszubauen. Die Ausrichtung der Förderung nach inhaltlichen Kriterien bedeutet freilich nicht, dass Kultur generell von Erfolgswängen befreit wäre. Schließlich ragt das Medienthema in den Bildungsbereich hinein. Die Medien spielen als Mittel der Didaktik eine zentrale Rolle in den Schulen. Medienunterricht ist obligatorisch, an den beruflichen Schulen bestehen darüber hinaus Ausbildungsgänge im Bereich der Medien. Auch die Medienerziehung gewinnt zunehmend an Bedeutung. Das multimediale Online-Fieber führt bei Schülern zu Desorientierung. Es besteht die Gefahr kognitiver Überlastung. Schulen müssen sich darauf einrichten, zusätzliche Angebote zu machen. Pädagogen und Psychologen sprechen von der Notwendigkeit eines Wissensmanagements.

Die dritte Variante eines vagabundierenden Medienbereichs ist strenggenommen kein Modell. Sie ist Ausdruck einer Unsicherheit. Es fehlt der Mut, Medien einem bestimmten und nur diesem Bereich zuzuordnen. Der Preis ist hoch: Ungeklärte Zuständigkeiten führen zu Reibungsverlusten und Kompetenzstreitigkeiten. Von einer systematisch betriebenen, auf einem Konzept basierenden Medienpolitik kann keine Rede sein. Das Thema wird mal von diesen, mal von jenen bearbeitet. Die Klientel ist verunsichert, klagt über Unübersichtlichkeit, über ungeklärte Kompetenzen. Gerade der Medienbereich ist rasantem Wandel unterworfen. Viel schneller als auf dem Markt der alten Medien kommt es zu Veränderungen. Technischer und ökonomischer Fortschritt treiben die Entwicklung voran. Ein solch schnelllebiges System bedarf einer zentralen Anlaufstelle. Sie muss koordinieren, Türen öffnen, ein Kontakt- und Informationsnetz knüpfen. Sonst droht, dass Medienschaffende das Weite suchen; sie wandern ab in jene Kommunen, die die Bedeutung des Themas erkannt und entsprechende institutionelle Vorkehrungen getroffen haben.

Meist sind die Motive für solche Rückzüge ökonomischer Natur. Heute ist auch ein Literaturverlag nicht mehr grundsätzlich von anderen gewinnorientiert arbeitenden Unternehmen zu unterscheiden. Das Buch ist zur Ware geworden. Der Verleger alten Typs, der emotional an einen Standort gebunden war, stirbt aus bzw. ist bereits gestorben. Gleichwohl: Was generell für kulturell Arbeitende gilt, gilt auch für Medienschaffende: Sie brauchen Zuwendung, ideelle wie mate-

rielle. Die Medienszene muss das Gefühl haben, gewollt zu sein. Sie muss umworben werden, das Gefühl haben, in der Stadt bzw. der Stadtverwaltung gut aufgehoben zu sein. Der Medienszene ein solches Angebot zu machen – das ist die Chance im Kulturbereich angesiedelter, kommunaler Medienpolitik. Für diese Variante hat sich vor zwei Jahren Stuttgart entschieden.

### III.

Der verstorbene Kunsthistoriker Heinrich Klotz hat 1997, zur Eröffnung des Zentrums für Kunst und Medientechnologie in Karlsruhe, einen Satz gesagt, der für kommunale Medienpolitik programmatisch sein könnte. „Ich gehe nicht so weit zu sagen: Die Medien sind alles. Ich meine, dass es auf ein Nebeneinander der klassischen Künste und der neuen Künste ankommt.“

Eine kommunale Anlaufstelle für Medien hat die Aufgabe, alte und neue Medien zu gleichen Anteilen zu fördern. Sie ist Anwalt und Interessenvertretung, muss eine Plattform bieten und Foren schaffen, damit sich alte und neue Medien gegenseitig zu befruchten imstande sind. In all ihren Aktivitäten muss sie sich von einem weit gefassten Medien- und einem weit gefassten Kulturbegriff leiten lassen. Medienpolitik muss auch heißen, jüngere Entwicklungen der Populärkultur (Hiphop, die Kunst des Videoclips) einzuschließen. Gerade so besteht eine Chance, die jüngere Generation einzubinden, ihre Interessen zu berücksichtigen, sie zu gewinnen als Kulturpublikum der Zukunft.

Voraussetzung freilich ist, dass die Differenzierung zwischen etablierter und junger Kultur, dass die historisch gewachsene Spaltung zwischen Kultur und Medien aufgehoben wird. Die Grenzen zwischen beiden sind zwar längst gefallen, doch hartnäckig hält sich das Vorurteil, zwischen beiden Bereichen lägen Welten, was die eine Seite von der anderen wie umgekehrt behauptet. Besonders groß ist das Ressentiment auf Seiten der Kultur. Dabei hat sich ein Kulturbegriff, der Phänomene der populären, der kommerziell beeinflussten Kultur, wie es Film und Medien ja nun einmal sind, längst überlebt. Im Sinne der Kultur wäre vielmehr eine grenzenüberwindende Zusammenarbeit von Künstlern und Musikern, von Filmemachern und Performancekünstlern, von Grafikern, DJs und Theatergruppen. Im Verarbeiten unterschiedlicher, ja widersprüchlicher Einflüsse liegt die stärkste Quelle kreativer Erneuerung. Kommunale Kultur- und Medienpolitik kann einen wichtigen Beitrag leisten, dass diese Quelle weiterhin sprudelt und nie versiegt.

# Thesen zur Stadt-, Standort- und Handelsentwicklung

*Lovro Mandac*

*Vorstandsvorsitzender der Kaufhof Warenhaus AG, Köln*

- Der Handel in Deutschland (Einzelhandel, Groß- und Außenhandel, Handelsvermittlungen und Verbundgruppen) beschäftigt ca. 5 Mio. Erwerbstätige und ist damit der größte Arbeitgeber eines einzelnen Wirtschaftsbereiches. Von 1,65 Mio. Auszubildenden in Deutschland gesamt beschäftigt allein der Einzelhandel 230.000 Auszubildende.
- Der Marktanteil des Einzelhandels am privaten Verbrauch sinkt. Der Anteil des Einzelhandelsumsatzes lag im Jahr 2000 nur noch bei 31,8 %. Die Einkommen fließen in andere Bereiche wie z. B. Reisen, Steuern und Sozialabgaben, Kontenüberziehungen, Versicherungen, Glücksspiele etc.
- Ein Vergleich der Konsumstimmung in Europa zeigt, dass die Deutschen eher pessimistisch in die Zukunft blicken. Somit ist im Jahr 2001 ein dramatischer Einbruch der Kundenstimmung zu beobachten, noch vor den schrecklichen Ereignissen des September. Deutschland braucht ein besseres Konsumklima.
- Handelsformen wie Tankstellen-, Bahnhofs- und Flughafenzentren nutzen systematisch ihren Wettbewerbsvorteil längerer Öffnungszeiten. Outlet-Center und Teleshopping sprechen den Kunden an. Convenience und Branchenfremde gewinnen an Bedeutung. Das Flächenwachstum wird weiter steigen: im Ländervergleich zeigt Deutschland z. B. mit einer Shopping-Center-Fläche von 97 qm pro 1.000 Einwohner noch Nachholbedarf.
- In der deutschen Einzelhandelslandschaft erobern immer mehr ausländische starke Marken die Herzen der Verbraucher. Teilweise handelt es sich dabei aber nur um Gastspiele ausländischer Einzelhändler in Deutschland wie im Fall von Marks & Spencer, deren Marktauftritt nur von 1996 bis 2001 dauerte.
- Obwohl Deutschland im Preisvergleich mit den Euroländern wesentlich günstiger abschneidet, kauften fast 40% der Deutschen aufgrund besserer Urlaubsstimmung im Jahr 2000 Kleidung im Urlaub.
- Bei den VerbraucherInnen wächst die Bandbreite zwischen Preis und Erlebnis. Die Lust auf Genuss und Luxus steigt, aber der Preis bleibt ein entscheidendes Kaufkriterium.

- Deutschland wird immer älter. Von je 100 Einwohnern werden im Jahr 2050 36 % 60 Jahre und älter sein. Frauen im Alter zwischen 80 und 85 Jahren könnten im Jahr 2050 die größte Altersgruppe darstellen!
- **Um die Rahmenbedingungen für den deutschen Einzelhandel zu verbessern, stellt die Wirtschaft folgende Forderungen an die Politik:** Stärkung der Städte zum Bestehen im internationalen Wettbewerb, Sicherung der Vielfalt der Städte, Verbesserung der Erreichbarkeit der Städte und Entwicklung innovativer Standortkonzepte. Politisch Verantwortliche und auch Händler müssen zu neuer Flexibilität bereit sein und Gewohntes und Vertrautes auf den Prüfstand stellen.
- Die Innenstädte stehen unter Druck. Frequenzverluste in den vergangenen Jahren von bis zu einem Viertel der Besucher sprechen eine deutliche Sprache. Druck fördert jedoch auch neue Allianzen und bündelt Interessen der oftmals einzelnen Handelnden. Die City-Offensive NRW „Ab in die Mitte“ richtet ihre Maßnahmen gezielt auf die Belebung und Attraktivierung der Innenstädte. Dieses Private-Public-Partnership-Projekt unterstützt die hohe Bedeutung der Innenstädte als kulturelles, natürlich und gewachsenes Umfeld mit innerstädtischem Ambiente.
- Verbände sind ein wirksames Sprachrohr des Handels, insbesondere wenn sie ihre Interessen bündeln. Die Entwicklungen im kommenden Jahrzehnt werden angesichts der neuartigen Herausforderungen maßgeblich von der Bündelung dieser Kräfte abhängen. Die Konrad-Adenauer-Stiftung hat durch wichtige, richtungsweisende Impulse einen großen Beitrag zu einer kontinuierlichen Stadtentwicklung geleistet.

## **Weichenstellungen für 30 Jahre Kommunalpolitik**

*Dr. Josef Meyer*

*Sprecher des Vorstands*

*Deutsche Bau- und Grundstücks-AG, Bonn*

*Die inzwischen 30-jährige Begleitung von Kommunen und kommunalen Themen durch die Konrad-Adenauer-Stiftung hat in beachtlicher Weise Prozesse in Gang gesetzt und Weichenstellungen gefördert. Hierzu gratuliere ich den Mitwirkenden der Konrad-Adenauer-Stiftung herzlich.*

*Mein Zeitbudget erlaubt es mir gegenwärtig jedoch nicht, Ihnen einen eigenen Beitrag zur Verfügung zu stellen. Ich bitte Sie um Verständnis und hoffe, dass wir bei anderer Gelegenheit unsere bisherige gute und auch persönlich angenehme Zusammenarbeit fortsetzen können.*

# Mit Städtenetzen kommunale Kräfte bündeln und Grenzen überwinden

*Dr. Dieter Michel*

*Ministerialrat, Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen*

## 1. Initiative der Ministerkonferenz für Raumordnung

Im Zuge der deutschen Einigung Anfang der 90er Jahre haben die Länder und der Bund in der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) den Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen für das gesamte Bundesgebiet beschlossen. Er wurde 1995 durch den Raumordnungspolitischen Handlungsrahmen ergänzt.

Ein wesentlicher Bestandteil des Orientierungs- und Handlungsrahmens war das neue Raumordnungsinstrument der Städtenetze. Es soll das überkommene System der zentralen Orte mit dem überwiegenden Ansatz der Versorgung der Bevölkerung mit Gütern und Dienstleistungen nicht ablösen, aber in einem dynamischen, mehr entwicklungsorientierten Sinne ergänzen.

Im Raumordnungsgesetz aus dem Jahre 1998 ist das „weiche“ Instrument der Städtenetze inzwischen auch rechtlich verankert.

Der tragende Gedanke des Städtenetz-Konzepts ist die Bildung von Gegengewichten zu den großen Ballungsräumen. Diese Notwendigkeit stellte sich insbesondere in den naturgemäß peripher gelegenen Grenzräumen sowohl innerhalb Deutschlands zwischen den einzelnen Bundesländern als auch an den Außengrenzen zu den europäischen Nachbarstaaten.

## 2. Städtenetzprojekte in Nordrhein-Westfalen

Bei der in Nordrhein-Westfalen im Jahre 2000 eingeleiteten Modernisierung der Landes- und Regionalplanung, deren wesentliche Momente die Regionalisierung, Dezentralisierung und Flexibilisierung sein sollen, wird der interkommunalen Kooperation auf freiwilliger Basis in Form von Städtenetzen ein hoher Stellenwert eingeräumt.

An den beiden Städtenetzen ANKE im deutsch-niederländischen Grenzraum und Lahn-Sieg-Dill im Dreiländereck Hessen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz lässt sich dies gut verdeutlichen.

Das **ANKE-Städtenetz** mit den niederländischen Städten Arnhem und Nijmegen sowie den deutschen Städten Kleve und Emmerschlag liegt etwa auf halbem Wege zwischen der Randstad Holland und dem Rhein-Ruhr-Raum. Die beiden Oberzentren Arnhem und Nijmegen im Südosten der Niederlande sind von einem relativ dünn besiedelten Gebiet mit relativ hoher Arbeitslosigkeit umgeben. Die Grenzlage kommt hinzu.

So legte die niederländische Regierung ein mehrere Milliarden Gulden umfassendes Infrastruktur- und Entwicklungsprogramm unter der Bezeichnung „Het KAN“ auf. KAN bedeutet **K**notenpunkt **A**rnhem/**N**ijmegen. Het KAN heißt im Niederländischen aber auch: „Sie können es!“.

Dieses Het KAN-Projekt war der wesentliche Auslöser dafür, sich auch auf deutscher Seite um eine Stärkung der regionalen Kräfte zur notwendigen Strukturverbesserung am unteren Niederrhein zu bemühen. Es kam daher zu der vom Bund und vom Land NRW mit initiierten und unterstützten Bildung des Städtenetz-Projektes ANKE.

Diese grenzüberschreitende interkommunale Kooperation erstreckt sich vor allem auf die Gebiete Technologieförderung, Arbeitsmarkt, unterschiedliche Sozialversicherungssysteme, Schienenpersonenverkehr und gemeinsame Aktivitäten im Tourismussektor. Daneben findet ein regelmäßiger Austausch von Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen der Stadtverwaltungen statt.

Im **Städtenetz Lahn-Sieg-Dill** sind neben dem nordrhein-westfälischen Oberzentrum Siegen die federführende Stadt Gießen mit fünf weiteren hessischen Städten sowie das rheinland-pfälzische Betzdorf in einer ländergrenzenübergreifenden Zusammenarbeit auf freiwilliger Basis vernetzt.

Die interkommunale Kooperation ist hier im wesentlichen auf die Überwindung beachtlicher Unterschiede beispielsweise bei den Fördermodalitäten für Gewerbegebiete, bei Qualifizierungsmaßnahmen im Bereich der öffentlichen Verwaltung oder in der Tarifstruktur der regionalen Verkehrsverbände ausgerichtet. Was in einer anderen Stadt bzw. einem Land bereits effizient gestaltet und erfolgreich erprobt wurde, warum sollte man dies nicht auch zum Einsatz in der eigenen Kommune vorschlagen? Mit anderen Worten: Das Rad zwar nicht zum zweiten Mal erfinden, aber gleichwohl in Bewegung setzen!

Über die erwähnten Aktivitäten hinaus findet im Städtenetz Lahn-Sieg-Dill eine Abstimmung bei sportlichen Veranstaltungen und im Kultur- und Freizeitbereich statt. Ein besonderes Projekt ist ein grenzüberschreitendes Radwanderwegenetz, das alle 8 beteiligten Städte untereinander verbindet.

Als weiteres sei noch auf die sog. MHAL-Initiative im belgisch-deutsch-niederländischen Grenzraum hingewiesen, eine Städtekooperation zwischen den Städten Maastricht/Heerlen, Aachen und Lüttich.

Im Bergischen Raum haben sich die Großstädte Wuppertal, Solingen und Remscheid zum Bergischen Städtedreieck zusammengetan. Es sind also nicht nur die kleinen Städte und Gemeinden, die interkommunale Zusammenarbeit als notwendig ansehen.

In einer Veröffentlichung des Instituts für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen sind weitere Ansätze und Perspektiven für Städtetnetze in NRW zusammengefasst (Regionalentwicklung mit Städtetnetzen, herausgegeben vom Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen, Deutsche Straße 5, 44339 Dortmund, E-Mail: [ils.do@t-online.de](mailto:ils.do@t-online.de)).

In einer Vorbereitungsstudie für das Städtetnetz Nordkreis zwischen den Städten Balve, Hemer, Iserlohn und Menden im Märkischen Kreis werden folgende gemeinsame Arbeitsfelder genannt:

- Gemeinsamer Flächennutzungsplan;
- Abstimmung bei großflächigen Einzelhandelsprojekten und Freizeiteinrichtungen sowie bei Konversionsflächen;
- Gemeinsames Konzept zum Ausbau von Forschungs- und Bildungseinrichtungen;
- Verbesserung der Verkehrsanbindungen, z.B. S-Bahn und Stadtbahnstrecken, wie auch insgesamt einwirken auf ein benutzerfreundlicheres Angebot an Verkehrsleistungen.

Hierzu bedarf es einer intensiven Zusammenarbeit in möglichst flexiblen Organisationsstrukturen.

Da diese Kooperation auf freiwilliger Basis geschehen soll, hängen das Ergebnis und der Erfolg ganz wesentlich auch vom Willen und der Leistungsbereitschaft von Einzelpersonen ab.

Es sollte daher von Anfang an im Auge behalten werden, dass den Bürgerinnen und Bürgern in den beteiligten Städten der „Mehrwert“ als Ertrag der interkommunalen Kooperation immer deutlich sein muss. Dies ist dann zugleich ein guter Nährboden dafür, dass Unternehmen, Bildungseinrichtungen, kulturelle Träger, Verkehrsbetriebe usw. bereit sind, die von ihnen erwarteten Leistungen und Beiträge zum Städtetnetz zu erbringen.

### **3. Forum Städtenetze auf Bundesebene**

In einer EntschlieÙung vom 4. Juni 1998 hat die Ministerkonferenz für Raumordnung ein „Forum Städtenetze“ als kontinuierlichen Erfahrungs- und Beratungsaustausch zwischen sämtlichen Städtenetzinitiativen im Bundesgebiet auf den Weg gebracht. Es ist offen für alle interessierten Städte, Gemeinden und Regionen und dient der Weitergabe von Erfahrungen, sowohl über das Internet als auch auf Konferenzen und Workshops. Zwei größere Veranstaltungen „Forum Städtenetze“ unter Einbeziehung der Kommunalen Spitzenverbände haben im März 2000 in Bonn und im März 2001 in Bayreuth stattgefunden.

Ziel dabei ist, die bisher - im Rahmen der vom für die Raumordnung zuständigen Bundesministerium betreuten Modellprojekte - aufgebauten Kooperationsstrukturen auf Dauer zu erhalten und ihre Leistungsfähigkeit kontinuierlich zu steigern. Hierfür sind in erster Linie die Akteure und Partner in den einzelnen Städtenetzen verantwortlich. Gleichzeitig ist jedoch die Übertragbarkeit der Erfahrungen auf andere oder neu entstehende Städtenetze zu sichern, damit alle interessierten Gemeinden und Regionen vergleichbare Vorteile erlangen können.

Weitere Informationen zum Forum Städtenetze: Institut Raum und Energie, Erlenweg 3, 22880 Wedel bei Hamburg.

Internet: [www.raum-energie.de](http://www.raum-energie.de); E-Mail: [institut@raum-energie.de](mailto:institut@raum-energie.de)

# STADTPLANUNG IN ASIEN

## Lebenswerte und sozial gerechte Planung

*Kathrin S. Moore*

*Vice President Urban Design, Smith Group, San Francisco*

Die wirtschaftliche Erfolgsgeschichte der Tigerstaaten Asiens war ein weltweit beachtetes Phänomen der vergangenen anderthalb Jahrzehnte. Wenig Aufmerksamkeit hingegen wurde der Kehrseite der Medaille gewidmet: daß Asiens Städte und deren Millionen Einwohner einen hohen Preis für das wirtschaftliche Wachstum zahlen.

Die rasante Industrialisierung basiert vor allem auf dem starken Erfolg exportorientierter Industriezweige, welcher in der Folge ein beachtliches Wachstum in ganz Asien angefacht hat. Dieses Wachstum ist in seinem Umfang derzeit weltweit einzigartig und zeigt trotz der zwischenzeitlichen Krisen insgesamt nur wenig Zeichen eines Abklingens. Dabei wird der Trend der Verstädterung Asiens zu einer irreversiblen Entwicklung.

Die Zahl der Stadtbevölkerung nimmt kontinuierlich zu. Bis zum Jahr 2020 wird die Hälfte der Bevölkerung in städtischen Räumen leben.

Das starke Wachstum der Städte hat eine Myriade von Problemen mit sich gebracht. Innerhalb eines kurzen Zeitraumes haben sich große ländliche Regionen im Umkreis der Städte zu Ballungsräumen entwickelt, die unter Verkehrsproblemen, verschmutzten Flüssen und Smog leiden und somit durch eine abnehmende Lebensqualität gezeichnet sind.

Diese Probleme werden sich in Zukunft verschärfen, solange städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen nicht effizienter betrieben werden.

Unser Büro arbeitet heute an vielen Projekten in Asien, unter anderem in China, Hongkong, Taiwan, Korea, Japan, Indonesien, Malaysia, den Philippinen und Vietnam. Vieles unserer derzeitigen Arbeit betrifft dabei die sogenannten 'Mega-Städte', das heißt Städte mit mehr als vier Mio. Einwohnern, die sich vor allem aus dem Zusammenwachsen mehrerer Mittelstädte ergeben.

Im Folgenden möchte ich sechs typische Entwicklungsprobleme der Mega-Städte darstellen und aufzeigen, mit welchen Ansätzen wir als Stadtplaner und Architekten darauf reagieren.

## **1. Problem: Hohe Dichte**

Der rasante Wandel von kleineren asiatischen Städten in Megastädten führt dazu, daß eine hohe zugelassene Geschoßflächenzahl den Erhalt historischer Bauten und einen Nutzungsmix schwierig macht. Alte Gebäude können nicht dem Immobilienwert von Neubauten standhalten. Ältere Gebäude fallen "radikalen Slum Beseitigungen" zum Opfer und erscheinen als erhaltener historischer Solitär fragwürdig, sobald der darumgewachsene Kontext verschwunden ist.

*Hieraus lernen wir, bestehende kulturell und historisch bedeutende Gebäude und deren Umgebung zu schützen und eine globale Homogenität des urbanen Raumes zu vermeiden.*

In Ho Chi Minh City, Vietnam, wird das Ziel verfolgt, Bereiche außerhalb des historischen Zentrums stärker zu verdichten und infrastrukturell an die bestehende Stadt anzubinden.

Ho Chi Minh City, ehemals Saigon, ist durch französische und chinesische Einflüsse geprägt. Anfang des 20. Jahrhunderts verfügte die Stadt über 115.000 Einwohner, 1940 war sie auf 500.000 Einwohner angewachsen. Heute beträgt die Bevölkerungszahl mehr als 4,5 Millionen.

Um dem schnellen Wachstum gerecht zu werden, wird Saigon Süd als Stadterweiterung für eine weitere Million Einwohner geplant.

## **2. Problem: Identitätsverlust**

Viele der neuen Megastädte erstrecken sich weitflächig über große Gebiete. Im Verlauf ihrer Ausdehnung gingen ortstypische Qualitäten wie Wasserwege und Kanäle verloren und wurden zugeschüttet.

Städte, die einen hohen Wiedererkennungswert haben, sind durch individuelle Qualitäten gekennzeichnet, wie durch eine einzigartige natürliche Lage, besondere Boulevards, Straßen oder Grünbereiche.

*Hieraus lernen wir, natürliche Gegebenheiten mit in die Planung zu integrieren und zu nutzen. Dies umfaßt die Geländetopographie, Wälder, Flüsse und Kanäle. Diese Elemente können die Einzigartigkeit einer Stadt unterstreichen und als Quelle der Identifikation dienen, sofern sie richtig in die Planung miteinbezogen werden.*

Der 2,600 ha große Bereich von Saigon Süd ist durchzogen von mäandrierenden Flüssen und Kanälen. Das Land zeichnet sich durch Ebenen mit Reisfeldern und Kokosnußbäumen aus.

Der neue Stadtbereich soll als 'Stadt der Inseln' entstehen. Jede Insel ist ein Stadtquartier und bildet die primäre Planungseinheit der Stadtentwicklung. Kanäle und Wasserstraßen definieren die Grenzen jedes Quartiers. Sie sind Teil eines 'grünen Netzwerkes' von Parks und Erholungsflächen, denen Schulen und andere städtische Einrichtungen zugeordnet sind.

Im Zentrum von Saigon Süd liegt 'Crescent City', ein Quartier, das seine Identität und seinen Namen aus einer angrenzenden sichelförmigen Wasserfläche erhält und die zukünftige 'downtown' Saigons darstellen wird. Dieser Bereich wird die höchste Bau-dichte erhalten und durch eine Skyline entlang der Uferflächen gekennzeichnet sein.

### **3. Problem: Verlust der Maßstäblichkeit für Fußgänger**

In Manila wird der traditionelle kleine Laden an der Ecke mehr und mehr durch riesige Einkaufszentren ersetzt, die zu weiten Entfernungen und zunehmenden Verkehrsproblemen führen. In Shanghai werden neue Großprojekte nur entlang der Hauptverkehrsachsen entwickelt und durch diese Art "einseitiger" Planung werden Probleme für Fußgänger geschaffen und unvermeidliche "einseitige" Verkehrsstaus verursacht.

Traditionell sind asiatische Städte stark fußgängerorientiert. Voraussetzung dafür sind dichte Quartiere mit nahe gelegenen Erholungsbereichen, Schulen, Dienstleistungen und Anschlüssen zum öffentlichen Nahverkehr. Modelle für die fußläufig erschließbare Stadt stellen Hongkong und Singapur dar. Ihre zentralen Stadtviertel bilden Kernbereiche mit Durchmessern von 1 bis 1,5 km.

*Hieraus lernen wir, den Maßstab des Fußgängers als Entwurfsgrundlage zu verwenden und kompakte, fußläufig erschließbare Quartiere zu schaffen, die über Stadtteileinrichtungen und Grünbereiche verfügen. Die Stadt wird nicht als ein Ensemble singulärer, losgelöster Bauten verstanden.*

Saigon Süd ist als Stadt der Inseln konzipiert. Jede Insel ist als 'eigenständiges' Quartier geplant und basiert auf maximalen fußläufigen Entfernungen von 1500 Metern.

Der erste Bezirk von Saigon Süd befindet sich derzeit im Bau. Das erste fertiggestellte Gebäude ist eine internationale und vietnamesische multi-funktionale Schule.

#### **4. Problem: Monotonie durch die Wiederholung von Gebäudetypen**

Zahlreiche Gebäude in Asiens Stadtzentren erscheinen wie Gebäude in jeder anderen Stadt der Welt. Die zunehmend fehlende Identität dieser Städte macht Städte in der Zwischenzeit zunehmend unattraktiv für Investitionen, den Tourismus und nicht zuletzt als Lebensort.

Im Makati District von Manila fordert die Stadt, Gebäude mit ganz unterschiedlichen Höhen zu bauen, um eine unverwechselbare Skyline zu schaffen. Entsprechend traditioneller Grundbesitzstrukturen sind die Baugrundstücke vergleichsweise klein. Entwickler werden ermutigt mehrere Parzellen zusammenzufassen, um Gebäude mit unterschiedlichen Erscheinungsbildern und unterschiedlichen Höhen zu schaffen sowie individuelle Freiräume zu erzeugen.

*Hieraus lernen wir, kulturelle und historische Bezüge in neue Bauten und ihre Umgebung mit einzubeziehen und jedem Projekt eine eigenständige Identität zu geben. Aus Erfahrungen in Shanghai, Peking, Saigon Süd und Hanoi haben wir gelernt, daß viele Leute keine strikt traditionellen Gebäude oder Viertel wünschen. Sie sind eher zukunftsorientiert als vergangenheitsbezogen.*

Der 88-geschossige Jin Mao Tower in Shanghai erinnert mit seinem achteckigen Grundriss an die Form alter Pagoden durch sanft rhythmisierte Abstufungen. Jin Mao ist das weltweit dritthöchste Gebäude und wird dieses Jahr fertiggestellt werden.

Mit der Makati Börse im Makati District in Manila wurde ein identitätsstiftender Torbogen geschaffen, der als symbolisches Tor zu einem öffentlichen Freiraum in der hochverdichteten Innenstadt konzipiert ist.

In Peking wird bei der 'Industrial/Commercial Bank of China' das Symbol von Himmel und Erde reflektiert. Der Grundriß entspricht einem Kreis, der einem Quadrat überlagert ist, und somit einen Bezug zum Tempel des Himmels schafft.

#### **5. Problem: Der Mangel an Infrastruktur und Freiräumen**

Taipeh, Manila, Bangkok und Peking sind Beispiele für Negativentwicklungen. Wie in vielen anderen Megastädten hinkt hier die Entwicklung der Infrastruktur dem Wachstum der Stadt stark hinterher. Bestehende Straßen beispielsweise werden nicht als Durchgangsstraßen zur Aufnahme großer Verkehrsströme angelegt. Flächen werden nicht rechtzeitig ausgewiesen, um Trassen für öffentliche Verkehrsmittel zu schaffen, sei es oberirdisch aufgestellt oder unterirdisch. Spätere Verbesserungen der Infrastruktur gehen so auf Kosten der Lebensqualität.

*Hieraus lernen wird, die notwendige Infrastruktur vorab zu planen und zu bauen. Dies umfaßt sowohl den Bau von Straßen als auch die Errichtung 'sozialer' Infrastruktur wie Schulen, städtische Einrichtungen und Parks. Erst im Anschluß daran wird die eigentliche Entwicklung vorgenommen. Die Errichtung der notwendigen Infrastruktur von Anfang an erscheint vielen Entwicklern unrentabel und unattraktiv wegen der damit verbundenen hohen Anfangskosten, bringt aber langfristig Einsparungen und ermöglicht ein geregelteres Wachstum und nachhaltigere Stadtqualität.*

In Saigon Süd ist das Straßennetz vorausschauend geplant worden, um einem späteren Siedlungswachstum gerecht zu werden. Das Stadtviertel wird von einem Raster nord-süd und ost-west orientierter Straßen durchzogen. Hierarchisch organisiert bilden sie stadtteilverbindende Transitkorridore, Hupterschließungsstraßen und untergeordnete Nebenstraßen zur Anbindung der Wohngebiete. Die Transitkorridore bieten die Möglichkeit, zusätzliche Trassen für öffentliche Verkehrsmittel unterzubringen und die Straßenkapazität zu erhöhen. Die notwendigen Reserveflächen werden produktiv als Baumschulen und städtische Gärten zwischengenutzt.

Die Planung der Infrastruktur beinhaltet auch den Vorbehalt regionaler und stadtübergreifender Freiräume, um Lebensqualität für die Zukunft zu sichern. In Saigon Süd wurden großzügige Flächen für einen Grüngürtel vorgesehen, für ein Naturschutzgebiet, einen zoologischen Garten, lineare Freiräume und ein Überschwemmungsgebiet zur Erhaltung von Feuchtgebieten.

## **6. Problem: Unkontrolliertes urbanes Wachstum**

In den Städten Asiens ist unkontrolliertes Wachstum oft mit starken Bodenspekulationen verbunden. Diese hat viele Städte jenseits definierbarer und handhabbarer Grenzen gebracht. Im Verlauf dieses Wachstums wurden ländlicher Wohnraum, ertragreiches Ackerland, wertvoller Naturraum und landestypische Dörfer zerstört. Das Problem unkontrollierten Wachstums ist nicht einzigartig für Asien (und stellt im übrigen auch ein wesentliches Problem in den USA dar). In Asien jedoch sind überhaupt keinerlei städtebaulichen Regularien vorhanden, so daß die Probleme des unkontrollierten Wachstums fatalere Folgen haben als anderswo.

In Bangkok hat unkontrollierter Wildwuchs die Freiräume und das Ackerland vollständig zerstört, zu einem zerstörerischen Wachstum von Straßen und Infrastruktur geführt und Slums in den Brach- und Randflächen entstehen lassen.

*Hieraus lernen wir, klar definierte Wachstumsgrenzen um die Städte zu legen, um die Entwicklung zu steuern und einen ungeplanten, zerstörerischen Wildwuchs zu vermeiden. Natürliche Gegebenheiten wie Flüsse, Kanäle, Täler und Bergrücken werden zur Schaffung dieser Grenzen genutzt.*

Der Stadtgrundriß für Saigon Süd legt klar die Wachstumsgrenzen fest, um Wildwuchs zu verhindern und ökologisch wertvolle und empfindliche Bereiche zu schützen und zu erhalten. Mitbeinhaltet ist die Instandsetzung und Erhaltung der Sumpfgebiete entlang der Wasserstraßen um eine hohe Wasserqualität zu garantieren.

## **Resümee**

Weltweit sind die entstehenden Mega-Städte durch viele weitere Probleme gekennzeichnet. Im vorliegenden Beitrag habe ich die für uns sechs wichtigsten Punkte erörtert, die unsere Arbeit am wesentlichsten beeinflussen.

Resümierend möchte ich nochmals die für Saigon Süd bestimmenden Planungsprinzipien aufzählen:

1. Kompaktheit
2. Fußläufig erschließbare Viertel
3. Vernetzung der Entwicklung mit Infrastrukturmaßnahmen
4. Stadtwachstumsgrenzen
5. Erhaltung der natürlichen Gegebenheiten

Diese Prinzipien schaffen eine ökologisch basierende Planungsgrundlage, so daß wir die Konzeption von Saigon Süd als Beispiel für eine nachhaltige Stadtplanung verstehen können.

Durch die Implementierung dieser grundsätzlichen Planungsgrundsätze können asiatische Politiker höhere Lebensqualität für die Bevölkerung schaffen und weiterhin ausländische Investitionen und Besucher anziehen, mit anderen Worten, können gut geplante Städte ein Schlüsselement zukünftiger positiver wirtschaftlicher Entwicklungsstrategien Asiens sein.

# **Wasser und Abwasser gehören zusammen**

*Hubertus Oelmann*

*Vorstand, Stadtentwässerungsbetriebe Köln*

Die intensive Auseinandersetzung über die Liberalisierung des europäischen Wassermarktes hat auch die kommunalen Rathäuser erfasst. Während mit der Wasserversorgung schon viele Jahre von städtischen und privaten Gesellschaften Geld verdient wird, hat die Abwasserbeseitigung in den meisten Gemeindeordnungen der Länder noch die hoheitliche Funktion der Daseinsvorsorge inne, mit denen zumindest die Kommunen keine Geschäfte machen dürfen.

Die Situation wird sich aber sicherlich in absehbarer Zeit verändern. Es ist zu erwarten, dass die Wettbewerbsvoraussetzungen und damit zusammenhängend auch die steuerlichen Rahmenbedingungen für die Abwasserbeseitigung angepasst werden. Ein Prozess wird in Gang kommen, der Chancen und Risiken in sich birgt.

Es wird zu berücksichtigen sein, dass eine kommunale Verantwortung für das wichtigste Lebensmittel Wasser und die Stadthygiene auf Dauer gegeben ist und deshalb auch die Steuerungsfunktion für Wasser und Abwasser von den Gebietskörperschaften ausgehen muss. Daraus ergibt sich aber die Möglichkeit, mit dem auf beiden Gebieten erworbenen Know-how ökonomisch tätig zu werden und die zahlreichen synergetischen Effekte einerseits und die damit verbundenen ökologischen Vorteile andererseits bei der Schließung des Wasserkreislaufes positiv zu nutzen. Insofern ist es wichtig, sich bereits jetzt richtig zu platzieren und über regionale Kooperation die Voraussetzungen für den sich entwickelnden Wassermarkt zu schaffen.

# **ECONOMIC AND SOCIAL CHALLENGES FOR EUROPEAN CITIES: DEVELOPING STRATEGIC RESPONSES**

*Professor Michael Parkinson*

*Director, European Institute for Urban Affairs,*

*Liverpool John Moores University, Liverpool*

## **Introduction**

This paper builds upon a seminar in Brussels in June 2000, when representatives from eight cities in four countries – Berlin, Halle, Leipzig, Marseilles, Vienna, London, Liverpool and Manchester – met to discuss their experience of carrying out urban development studies, which have been supported by the European Commission. The purpose of the discussion was to explore ways in which cities could use such studies to improve their ability to respond strategically to the economic, social and institutional challenges they face. This paper records – but also develops the implications of – the discussion on that day. It starts with a review of the wider European urban experience and policy responses before concentrating on the particular experiences of the eight cities. The paper does four things:

- identifies a range of economic, social and environmental challenges facing European cities;
- discusses some of the general principles which underpin strategic successful responses to those challenges;
- examines in more detail the particular experience of the eight cities which are undertaking development studies;
- identifies some of the policy messages emerging from those studies for a wider audience.

## **1. KEY CHALLENGES FOR EUROPEAN CITIES: IMPROVING COMPETITIVENESS, COHESION AND DECISION-MAKING**

### ***The changing roles of European cities***

1.1 In the last decade there has been a transformation in the perceptions of the role cities play within Europe. They are now high on the European agenda for a variety of reasons:

- traditionally cities have been seen in their respective national economic hierarchies. Increasingly they are seen in a wider European economic context at least;

- at the same time as there has been growing economic competition between European cities, there has also been a rapid growth in the development of networks between them designed to promote trading links, exchange good practice and promote the interests of cities at a European level;
- there has been growing awareness of the contribution and potential of cities to Europe's economic competitiveness. Cities are increasingly seen as economic assets, not liabilities, which need to be exploited not only at a national but also at a European level;
- but there has also been growing recognition of the double-edged character of much economic change in cities during this period. The search for economic growth has not always led to social equity – instead it has often contributed to increased social exclusion.

1.2 The result is that European cities present a complex face. Prosperity, energy, creativity and innovation are juxtaposed with poverty, exclusion and deteriorating neighbourhoods. The concentration of economic, physical and intellectual resources makes many cities centres of prosperity, creativity, culture, communication and innovation - the dynamos of development for their wider regional hinterlands as well as the European economy. Some of Europe's larger cities play important roles as the command and control centres of a rapidly developing global economy. But at the same time many are experiencing declining economic competitiveness, growing social exclusion and physical and environmental deterioration - making them a drain on Europe's potential economic performance and its social stability. Such problems are growing in rich as well as poor cities, in expanding as well as in declining cities. The growth in social exclusion is intimately connected to, and partly caused by, the search for economic competitiveness. But at the same time the growth in social exclusion is limiting the potential economic competitiveness of Europe's cities and regions.

### ***Differences and similarities between cities***

1.3 Urban Europe remains enormously diverse. There is not a single model of a European city and the challenges are not the same in every city. Important differences in their economic structure and functions, social composition, size and geographical location shape the challenges cities face. The problems of global cities like London or Paris are not those of medium-sized cities. Declining large industrial cities with exhausted manufacturing economies, less skilled work forces and substantial immigrant communities face different dilemmas from fast growing cities based upon high tech industries and services. Cities in the periphery face different economic, social and environmental challenges than those at the centre of Europe.

Equally, national differences in traditions and cultures, economic performance, institutional arrangements and government policy have an important impact upon cities.

1.4 Nevertheless, despite the differences between them, cities are affected by common trends and face common challenges. They are caused by a number of structural changes which are often beyond their control, including:

- economic globalisation - with power going upwards from the nation state and the loss of local control;
- economic and technological restructuring - which is creating divided labour markets;
- competition between cities, regions and nations as well as firms, which creates winners and losers *within* as well as *between* cities;
- the restructuring of welfare states with the loss of support for already vulnerable individuals, communities and areas.

1.5 In the face of these forces, cities need to develop new, more strategic proactive models of decision-making which will increase their economic competitiveness but at the same time help reduce social exclusion and help to protect their local environment. Cities need to do this whether they are large or small, growing or declining economically, at the core or periphery of the European territory. And the challenge confronts decision-makers at all government levels - European, national, regional and local - and in all three sectors - government, private sector and civil society. In the next decade cities will face growing challenges but increasing financial pressures in a more complex, fragmented, institutional environment. To deal with them, cities will need to become more strategic, more creative, and more innovative in their ways of working. And to do this, increasingly they will need to work within strategic partnerships. The next section identifies some of the challenges of developing strategic partnerships.

### ***Responding to the challenge: the growth of strategic urban partnerships***

1.6 In recent years there has been a convergence of views in many countries about the urban problems they face and the policy responses they should adopt. All are grappling with the need to reduce centralisation, improve the performance of national and local governments and de-bureaucratise delivery systems.

1.7 Typically new institutional arrangements have been created to achieve this integration process including new partnership mechanisms. However, there are a variety of challenges presented by attempting to work in a partnership fashion. Partnership working requires **horizontal** integration between:

- the public, private and community sectors;

- different policy sectors including housing, education, training, welfare taxation and benefit systems, economic development;
- different parts of the public sector, especially within national government administration.

1.8 Partnership also requires **vertical** integration between

- the many agencies and institutions which affect the performance of cities – European, national, regional and local.

1.9 Involving the private and community sector has proved difficult in many countries. Often there is little tradition of direct private engagement in local decision-making and little incentive to participate. The question of what is in partnership working for the private sector and why would they invest their scarce resources in the partnership process is also critical. For partnerships to work, the private sector must either be convinced that there is an immediate advantage in terms of the services, programmes and projects that are being delivered through partnership that would not be delivered without it. Alternatively, the private sector must be persuaded that the long term goals of the partnership - the reduction of school exclusion or increase in competitiveness overall - will make the city more attractive to the private sector on the long term, even if the immediate benefits are not apparent and the costs in terms of partnership working are. Equally there are problems of empowering the community sector in many countries. In many the degree of centralisation has traditionally left little space for communities to participate in decision-making. In all cases, for partnerships to work there has to be agreement upon specific goals based upon a clear understanding of the challenges faced.

1.10 Vertical integration requires a shift in the balance of power between national, regional and local governments. This is challenging for many countries, especially those which have centralised systems of government or little experience of regional level government. In many countries, persuading national politicians and officials to let go of power and influence and to bend programmes to local needs and demands remains a necessary, but unresolved, task.

### ***Cities and their regional hinterlands***

1.11 The debate about strategic urban partnerships, also raises the question of the relationship between cities and their regional hinterlands. The relationship is crucial - cities and regions can not and must not be separated. But cities and regions often do not function well together, even though problems and opportunities typically cross urban and regional boundaries. But often this is not recognised and creates such problems as:

- fiscal exploitation with the region using but not paying for services provided by the city;
- the physical segregation of excluded communities with an unwillingness across the region to collaborate and share services and financial responsibility for those communities;
- local tax regimes which encourage municipalities to compete against each other;
- administrative boundaries which are too narrowly drawn to make sense for economic or social planning.

1.12 In the past the scope for institutional and policy collaboration between cities and regions often has not been recognised. In future, a strategic approach to policy-making will require urban decision-makers to develop better working relationships with their regional partners.

## **2. THE ROOTS OF URBAN COMPETITIVENESS: DECISION-MAKING, GOVERNANCE AND STRATEGIC PARTNERSHIPS**

2.1 Despite the challenges they face, European cities have substantial economic, social and cultural assets and potential. And already they have achieved much which can be built upon. Many of the factors which attract investment and people to particular places - the quality of labour, education and training, the cultural, residential and physical environment, the planning and fiscal regimes, the communication and transportation infrastructure remain under the influence - if not sole control - of cities. They can be affected by city policies, although increasingly in partnership with other actors. And there are many examples of successful responses to the new challenges.

2.2 Many cities have achieved substantial physical regeneration, especially through the renovation of their city centres, which offer impressive commercial, residential, cultural and retail facilities. Many have concentrations of intellectual resources in universities and research institutions which encourage high levels of innovation. Many cities play important roles as centres of communication, decision-making and exchange. Many have substantial cultural resources which are increasingly the source of economic growth and job creation. Cities also have enormous integrative potential with the capacity to encourage community participation and civic identity. And despite the growth of exclusion, many cities remain ethnically and socially diverse and offer vibrant cultural opportunities which attract visitors and residents. Within many cities there are flourishing neighbourhoods and communities with extensive levels of social capital which are the source of community empowerment. There have been many successful efforts to make cities more

sustainable through innovative environmental and transportation schemes. Also, there are a range of innovative initiatives to develop partnerships and achieve integrated responses to social exclusion in many cities. And despite the growth of economic competition between cities, there has been an important growth in networking between them as they seek to trade, exchange ideas and information and share good practice.

2.3 But what makes a city more or less successful in responding to economic and social changes? The evidence across Europe is that six factors are crucial. The successful, competitive city will have more rather than less of the following characteristics

- economic diversity both in manufacturing as well as the service sector, especially in the high value added sector;
- a supply of skilled labour to operate in the knowledge based industries which give cities a competitive edge;
- good linkages and networks between the suppliers and consumers of that skilled labour in the universities, research institutions, government and the private sector;
- the quality of environment - social, cultural as well as physical - which will allow a city to attract and retain the potentially mobile workforce needed to operate modern industries;
- good communications, including not only physical communication like airports, highways, rail and information technology but also a political culture of openness and internationalisation;
- a willingness to communicate, exchange information with and cooperate with partners;

Finally, successful cities have:

- the strategic capacity to mobilise the social, cultural and political resources from the public, private and community sectors to create and implement a long term economic development strategy for the city.

2.4 This last feature of economic competitiveness is crucial. The ways in which cities organise themselves strategically to face their challenges - what we can call governance - is a critical aspect of their performance. It is not a peripheral feature of cities but is a critical tool for achieving economic competitiveness, social cohesion

and long term sustainability. As national economic barriers crumble, currency internationalises and the knowledge economy evolves, city regions become important units of sustained economic production, and are motors of regional economies. Having good governance is crucial to cities successfully playing that crucial role.

2.5 But there are a variety of barriers to achieving good governance in many urban areas. Many are still governed through outdated and complicated institutional and financial structures which are often operated by hierarchical, rule-driven public sectors. These structures and processes will have to be improved.

### **3. URBAN DEVELOPMENT STUDIES: EXPERIENCES AND REFLECTIONS FROM EIGHT CITIES**

3.1 Throughout the 1990s the European Commission has deepened its efforts to grapple with the complex mix of opportunities and problems different European cities face. The Commission is attempting to encourage strategies and policy instruments which will:

- improve the economic competitiveness and sustainability of cities and Europe itself by maximising their economic, physical and intellectual assets;
- discourage unnecessary competition between cities and encourage better linkages and networking between cities and regions.
- encourage innovative, flexible decision-making processes that will help integrate the actions of all partners.

3.2 The most recent policy document 'Sustainable Urban Development in the European Union: a Framework for Action' specifically aims to encourage more strategic, integrated approaches to urban decision-making. It plans to encourage and finance more integrated, area-based and partnership actions at national and local level and facilitate the exchange of good practice through a range of institutions and networks.

3.3 However, during the past two years the Commission has already been encouraging the process of strategic thinking in cities through its role in funding local partners to carry out long term economic and social development studies. During this period, the Commission has provided co-funding for studies in London, Berlin, Halle-Leipzig, Marseilles, Liverpool and Manchester. The city of Vienna has joined the process without separate European funding. The remainder of this paper looks at the experiences of these city studies and identifies their policy implications for urban decision-makers.

3.4 It is important to remember that the policy is still emerging and is a moving target. The cities are at different points in their studies. The London study was

completed and published in 1999. The Berlin study has been completed but awaits ratification by the Senate by December 2000. The Vienna study will be published in late 2000. Marseilles, Halle Leipzig and Liverpool Manchester are still at the initiation stage. However, despite these different degrees of progress, some lessons and implications about the process of thinking, planning and behaving strategically have already emerged. They should serve as valuable guiding principles for the study cities in future - as well as for European cities in general.

### ***Differences between cities***

3.5 The study cities differ substantially in their scale, geographic location, economic composition, and national political roles. London, Berlin and Vienna are capital cities with all the national and international opportunities and challenges that status presents. London - and potentially Berlin - can be seen as global cities with even more specific challenges. The other five cities essentially play more national and regional economic roles. But there are a number of similarities. For example, Berlin and Vienna face common challenges in identifying their future geographical sphere of influence both within the EU and outside it with former eastern bloc. Liverpool/Manchester and Halle/Leipzig are geographically close and operate in regions which, although different have had substantial economic restructuring with the loss of traditional economic sectors. Both are seeking to find new modes of economic and political collaboration rather than competition in their search to find new economic niches and reinvent themselves economically. National context is also important. Berlin and Halle/Leipzig have experienced substantial political changes during the past decade which presented them with particular social and cultural challenges in particular to reduce dependence upon subsidies, encourage greater entrepreneurialism and encourage greater civic participation. National context also matters since some countries, in particular the UK, have been exploring strategic partnership formation longer than other countries. This means that there is more experience of undertaking such approaches in some countries. But it also means a larger number of existing strategies and partnerships within the individual cities which presents different challenges of cooperation and integration.

### ***Differences in strategic ambitions***

3.6 Given the diversity of the cities, it is not surprising that they differ in the strategic ambitions they set for themselves and the emphasis they placed upon different aspects of urban sustainability. A quick review of their priorities underlines this point.

3.7 **Berlin**, for example, has 6 strategic aims: to become more competitive, more socially just, environmentally attractive, a city of knowledge, to strengthen links

between east and west and to engage civil society more in decision-making. The study focused upon 13 themes: knowledge innovations, cultural strategies, immigration, subsidies, the future of paid work, routes into employment, city marketing and promotion, the prospects for youth, civic participation, crime and safety, regional cooperation, environmental sustainability and transport and mobility.

3.8 **London** attempted to achieve three broad aims: a competitive economy; a protected environment and social equity. But each was regarded as of equal importance - their so-called e cubed strategy. To achieve those goals, the study concentrated upon eight major themes: regeneration priorities and public spending; encouraging civic engagement; improving services to business; improving internal and external mobility; improving the city relations with the external world; improving the city's overall quality of life; developing realistic indicators of London's progress.

3.9 The **Vienna study** had five strategic priorities: to play a more active part in Europe and enhance regional cooperation; to upgrade the city as an international business location; to investing in know-how, education, culture and recreation; to improve the quality of the natural and urban environment and provide a high quality of life and an attractive environment for different generations, cultures religions.

3.10 The **Halle Leipzig** study will focus upon six central themes: improving regional structures and development; traffic and transport infrastructure; assessing demographic and labour market trends, improving the competitiveness of the economy; improving the environment, human resources, culture and the quality of life.

3.11 In **Marseilles**, the intention of the exploratory project is not to develop a specific action plan for the urban area but to identify alternative future visions of the city's development, identify a set of key strategic economic and social choices they implied and to develop a partnership mechanism between government, administration, civil society and the key economic actors which would allow those decisions to be taken about the future of the Marseilles area and its port economy and its future in the wider European urban system. The partnership process, not the product of the process, is seen as critical.

3.12 In **Liverpool and Manchester** the primary focus will be to determine how the two city-regions could develop in a way which most help the economy the north west region as a whole. The study examine the linkages between the two cities; develop the concept of the city region and identify new niche markets and emerging business clusters that will pull the cities and region into the new knowledge based and creative economy. The studies key themes will be social inclusion, urban regeneration, the development of human capacity, the development of equal opportunities, exploiting ICTs and capitalising upon emerging sectors and corporate functions.

### ***Common challenges for the cities***

3.13 The differences in the emphases of their strategies underline the fact that cities are different and do need to develop their own unique ways forward. Nevertheless, it is equally true in many ways the cities face many common challenges. They include, for example:

- a rapidly changing economic environment;
- patterns of growing social exclusion;
- problematic fiscal, infrastructure, administrative and political relationships with their regional hinterlands;
- problems of improving accessibility and mobility;
- problems created by fragmented internal political systems;
- problems created fragmented administrative and decision-making systems;
- integrating a range of different sectoral plans;
- constructing regional and sub-regional alliances

### **Common responses**

3.14 Given the underlying similarity of their challenges, it is not surprising that the cities in many ways are adopting common strategic responses.

### ***Strategic priorities***

3.15 All the cities:

- believe that cities are potentially enormous national economic assets rather than burdens which can lead the renaissance of the their regions and nations;
- recognise the need to find new strategies, roles and niches in the face of a rapidly changing economic and often political environments;
- accept the need to become more innovative, risk taking and entrepreneurial;
- are trying to redefine their geographical sphere of influence - whether it is global like London, continental like Berlin and Vienna or regional like Marseilles, Liverpool/Manchester and Halle/Leipzig;
- recognise the need for a long-term vision and hence accept it is a long term process;
- are seeking long term sustainable development rather than short term gains;
- recognise the need to reconcile economic competitiveness, social cohesion and sustainability rather than focussing upon a single approach.

## ***Goals and methods***

3.16 To achieve their strategic ambitions all the cities:

- are attempting to create inclusive partnerships between the public, private and community sectors;
- recognise that the process of partnership creation can be as important as the product of that process;
- accept it is a dynamic process and that their strategies must be flexible enough to cope with external and internal changes;
- recognise their strategies must be turned into deliverable action plans;
- recognise that their strategic plans will have to operate alongside existing plans designed for different policy sectors and boundaries;
- are trying to find ways of collaborating more successfully with their economic and political hinterlands and building linkages across narrow administrative economic boundaries;
- are attempting to overcome departmental and fragmented internal decision-making to achieve more genuinely integrated ways of working together.

## ***Operationalising the Study.***

3.17 Different cities are undertaking the study process in different ways. However, the experience suggests that the studies should have a number of common elements. They should:

- be jointly funded by the public and private sectors, supported where possible by Community structural funds ;
- take about two years to complete;
- be led by a Steering Committee which involves a range of public, private and community and voluntary partners across the city to guarantee ownership;
- have a small dedicated team to lead and coordinate the work;
- have a series of working groups to focus upon particular themes;
- have a programme of local, regional and possibly national and international workshops, seminars and consultations;
- appoint a quality controller to ensure that the research is seen to be of high quality and politically independent.

3.18 The outcomes of the studies should be long term development plan which provide:

- a clear vision and strategy for the future of the city;

- an analysis of the city's strengths and weaknesses in the light of international, national and local trends;
- an implementation plan with specific projects, goals, targets and resources identified;
- a delivery framework which identifies the mechanisms through which the projects will be delivered and contribution of different partners to those projects;
- a clear method of monitoring progress towards specific goals.

#### **4. EMERGING LESSONS AND IMPLICATIONS FROM THE STUDIES.**

4.1 As we have seen, the cities are at different stages in their studies. Some studies are complete. Some are very advanced. Others are still at the planning stage. Nevertheless some common messages have already emerged which could guide future practice.

##### ***The process is as important as the product***

4.2 The degree and methods of partnership engagement and the extent of involvement of the community and private sectors varied. Nevertheless there was agreement across the cities that the process of creating a partnership to undertake the study had lasting value. In London, for example, the diversity of local government interests had in the past limited their capacity to act collectively to develop a strategic vision for the city even though the individual partners accepted that it would be valuable. It also played an important role in bringing in the voluntary, private and trade union sectors. The study process itself was a good vehicle for bringing partners to the table.

##### ***Consensus not unanimity is the goal***

4.3 In all cities it is clear the strategy has to accommodate a very wide range of interests. Getting agreement upon every detail is unlikely. The aim of the strategy should be to achieve a consensus. But this does not necessarily mean there will be unanimity of views. Partners have to agree to disagree - and still stay within the partnership and support the strategy. All the strategies have to come to terms with the fragmented institutional and political relationships within the city and between the city and the surrounding regions. For example Berlin and London both have 33 administrative units and had to try to bring them all on side. Partnerships need to recognise that legitimate differences of interests and views will remain based either upon territorial divisions within the city, economic sectors or different social groups.

The creation of a strategy through a partnership should attempt to negotiate those differences of views - not eliminate them.

### ***Timing and flexibility matter***

4.4 A crucial lesson from the cities is that preparing a strategy is the beginning - not the end - of the process. All partners agreed that there were no quick fixes in the process and that the task is a long term one. Strategy delivery is as important as strategy development. In addition, partners recognised the studies needed to be dynamic to take into account the changing circumstances cities inevitably. In London for instance, the scale of the impact of e-commerce had not been foreseen when the study opened. Nor had the nature of the institutional and political changes which have subsequently taken place in the government of the city. The strategic plans need to be revisited and updated to take account of both external and internal changes.

### ***The European Commission role matters***

4.5 In many cities, the challenge is to find a forum that the different partners would agree was legitimate. This underlines a point about the role of the European Commission. Because the Commission supported and part funded the studies, it gave the process a degree of legitimacy and political authenticity that partners believed it would not have if the local partners alone took the lead. Indeed, the Commission contribution was often a spur for things to happen locally. The Commission has an important role to play in framing and shaping the studies.

### ***Ownership and money matter***

4.6 There was also recognition that there was a value in the fact that the different study partners made a material contribution to the study. This can be summed up in the aphorism - partners pay to play. The fact that partners did have to make a financial commitment gave the study process and outcome a degree of authority and provided an important degree of ownership for partners for the study.

### ***Action matters***

4.7 One important question concerns the status of the studies and the extent to which they should be essentially research studies or primarily a process through to align the strategic and policy priorities of the key partners. However there was

common agreement that the studies should essentially serve as a platform for action rather than simply an academic study which would gather dust on shelves and never influence the policy agenda.

### ***Quality and external confirmation matters.***

4.8 Using this study-based approach to decision-making involves potential risks. In this respect it is important to have a degree of external validation for the results of the study. Many of the cities are using external quality controllers to manage the study process – including designing the research strategy, appointing consultants and researchers, and maintaining quality control of the individual projects. This helped to ensure that the research was of sufficiently high quality and robust enough to generate political support for their findings. It also helped to ensure that quality rather than political partisanship was the criterion for adoption. It also helps with another dilemma of this approach - reconciling the need to achieve agreement between partners and with getting actions achieved. Often there has to be sheer administrative brutalism to keep partners focused upon the agenda and in particular to focus upon the original prospectus and agreement that was drawn up with the Commission. The quality controller can make an important contribution to this challenge.

### ***Innovation matters- but so does accumulated wisdom***

4.9 All the cities accept that the study process should encourage leaps in knowledge. The final strategy should be innovative, risk taking and entrepreneurial. None of the existing plans and ideas should be regarded as sacrosanct. However, the strategy also needs to recognise the value of what already exists. In many cities, the study process demonstrated the extent of commitment to the city and knowledge and understanding of challenges - and potential solutions - within existing institutions, agencies and groups. As the Vienna study put it, the study process involved the dredging up of existing knowledge from within the city. The answers to the challenges cities face will primarily be found within the existing partners and organisations rather than in some external agency. It is important to mobilise and capitalise upon – not alienate - existing goodwill, commitment and knowledge. The process may require people to behave differently in the future than in the past. But recognising their existing strengths, contribution and accumulated wisdom is the best way of achieving that change.

### ***Ownership of the study process matters***

4.10 The cities varied in the way in which they commissioned and carried out the studies. London attempted to ensure that all the partners owned the process throughout. Vienna adopted a halfway position in which the city authorities and the external consultants were equally responsible for carrying out the study. Berlin took the view that the study should be undertaken externally rather than by the city council. Their logic was that if the city authorities were involved too directly in conducting the study, the results and recommendations might be politically compromised. Their strategy was to consult with the city council but to present their findings and recommendations at the end of the process. Cities must form their own judgement about the most appropriate way of conducting the studies and achieving accountability. But there was greater support for the view that involving all the partners in the strategy production was more likely to ensure it would be accepted politically and put into action than constructing it externally and presenting it rather as a *fait accompli* to decision-makers for confirmation at the end of the process.

4.11 This arises raise a general dilemma about the accountability and representativeness of partnerships. There is a potential conflict between the mandate of elected politicians for the city and the strategies which emerge from the study process. The strategy formation needs to engage all partners, including elected politicians. It must not allow politicians to dominate the debate at the expense of other partners. But it needs to ensure that the process of consultation has been wide enough to give the study political legitimacy within the city.

### ***Money matters but not exclusively***

4.12 It is clear that money is important not everything in this process. Getting agencies or individual firms to behave differently - more entrepreneurially - is as much a question of changing cultures and attitudes as it is of basic resources.

### ***Partnership matters but is difficult***

4.13 The partnership process can be an important way of overcoming fragmentation either between different areas of the city as in London or between different parts of the administration as for example in Vienna. It does provide an opportunity to provide collective leadership for the city rather than for its component parts. Many partners also believed it was a way of avoiding the risk of particular interest groups setting the agenda for the city as opposed to the views of a wider range of partners.

4.14 Creating partnerships is not straightforward. The experience of our cities underlined a number of key issues. The strategy needs to have clarity - clear projects, division of responsibilities, criteria of success and clear implementation models. It should be clear to all partners what the function and authority of the Partnership is and where responsibility lies for decision-making and implementation. There should be dedicated resources to drive forward the partnership agenda. The community partners should have adequate resources to be able to participate fully. There has to be commitment throughout the partner organisations not just at leadership level. And there needs to be incentives and training to encourage partnership working. The different partners need themselves to work in a partnership fashion and not be fragmented and divided internally. Partnerships need to acknowledge and work with conflicting interests rather than deny and exclude them. The partnerships need to be accountable to the wider community and find appropriate mechanisms for achieving this. More generally, partnership requires a particular approach in two ways. First Partnership is not about winning for your point of view. It's not about being right. Partnership is not a judge and jury relationship. Second partnership means letting go. Different organisations and groups have to cede power and authority to their other partners if the arrangement is to work.

### ***Competing or collaborating strategies?***

4.15 The cities' experience has demonstrated that the studies will enter a crowded policy scene. At any point in time there will already be a variety of existing plans and strategies in place either for particular areas of the city or for policy sectors made by a variety of local agencies. Equally new strategies will emerge in the future. The task is not to compete with existing strategies but to find a way in which the global strategy produced by the study adds value. The partnership should not feel threatened by the existence - or emergence - of new strategies but should be mature enough to embrace other priorities as they emerge and adapt to the changing circumstances. The trick is to find ways of influencing existing strategies without attempting to dominate or take them over. Inevitably this process will require political intelligence and toleration.

### ***Measuring success***

4.16 Partnership and strategy building is complex and their goals are often broad and ambitious. The cities clearly accept that it was important that their performance in delivering their goals was measured. But they are also clear that they should be measured in a fair and sympathetic fair way with, for example, indicators which reflect the complexity of their challenges. The experience of the cities suggest a number of principles. The indicators need to be robust and valid. They should focus upon

longer-term outcomes rather than immediate outputs. They should be limited in number rather than degenerating into series of lists. The indicators should be customised to reflect the circumstances and aspirations of the individual city's ambitions rather than a standard list which could be used for any city. The process of selecting indicators is also crucial. This should involve the views of all the stakeholders and interest groups rather than be the preserve of any single group.

## ***Conclusion***

4.17 This paper has reviewed a number of issues. It has identified a series of challenges facing European cities. It has outlined some principles for responding to them strategically. It has looked at the particular experience of eight cities and their efforts to become more strategic through the use of urban development studies. And it has identified some guiding principles for undertaking such studies. What final message do these suggest? But some things are clear. Cities face new and difficult economic, social and political challenges. They will have to change the way they govern themselves in future if they are to respond successfully to those challenges. In particular, they are going to have to think and behave more strategically and in a partnership fashion in future.

4.18 Do urban development studies help? The studies we have looked at are at different stages. The extent to which they will make a final impact upon the fates of their cities is yet to be determined. But the experience suggests that the model has real potential. It does encourage synergy. It does encourage strategy. It does encourage partnership. And it does encourage changes in established ways of thinking and acting. The process is not straightforward. It is not guaranteed to succeed. However, it is not rocket science and there are some simple rules to guide behaviour. One critical test is that the cities which have undertaken the process feel they have benefited from it and would repeat the process. It suggests that other cities should explore this model. It also suggests that the European Commission should build on its important contribution so far and use its influence, resources and programmes to encourage more cities to get involved.

# Bürgermeister-Chat: Dialog mit den Bürgern suchen

*Heinz Paus*

*Bürgermeister der Stadt Paderborn*

"Paderborn hat in den letzten Monaten wirklich gewonnen", sagt Michael. Und "Paderboy" fügt hinzu: "Super Sache, Paderborn - die Internet-Stadt". Die Beiden beteiligten sich am Bürgermeister-Chat. Alle fünf bis sechs Wochen biete ich diese Gesprächsrunden im Internet an. Denn ich will auch dieses Medium nutzen, um den Dialog mit den Bürgerinnen und Bürgern zu suchen. Bürgermeister-Sprechstunden und Hearings im Rathaus zu bestimmten Themen sind weitere Formen, mit denen ich die Meinungen und Stimmungen erfahren möchte. Auch eine jüngst angelaufene repräsentative Befragung von Bürgerinnen und Bürgern gehört dazu. Dabei sollen 800 repräsentativ ausgewählte Paderbornerinnen und Paderborner telefonisch interviewt werden. Die Themen kommen aus fünf Bereichen: Zufriedenheit mit der Verwaltung, die Umgestaltung eines Platzes in der Stadt, Fragen zum Eissport in Paderborn, zum Image der Stadt und zur Aktion "Schwamm drüber?!" für eine saubere Stadt.

Den Dialog suchen, Gedanken und Anregungen einbringen, die Menschen mit ihren Sorgen, Nöten und Wünschen ernst nehmen - das ist wichtig. Auch und gerade bei unserem jüngsten Projekt: Der Erarbeitung des Stadtentwicklungsberichtes 2010.

Wie soll sich Paderborn in den nächsten zehn Jahren entwickeln? Welche Aufgaben müssen gelöst werden, damit Paderborn auch in der Zukunft eine lebens- und lebenswerte Stadt bleibt? Wie kann die Stadt die anspruchsvollen Herausforderungen auf allen Gebieten des gesellschaftlichen Lebens bewältigen?

Fragen, die der Paderborner Stadtentwicklungsbericht beantworten wird. Der Entwurf liegt vor. Mehr als 500 Anregungen, Wünsche, Meinungen sind inzwischen eingegangen. Derzeit wird er in der Politik beraten und voraussichtlich Anfang des kommenden Jahres verabschiedet. Die Bürgerinnen und Bürger machen mit ihren Gedanken und Hinweisen zu diesem Bericht die Stadt fit für die Zukunft. Ihre Ideen fließen ein in alle Bausteine der Stadtentwicklung: Wirtschaftsstandort Paderborn, Lebensraum, Mobilität, Kultur, Bildung, Sport- und Freizeitbereich, Umwelt, Soziales sowie Einkaufsstadt. Auch das Verhältnis von Bürgerschaft, Rat sowie die Verwaltung wird in dem Bericht thematisiert. Grundlage der Entwicklung, so sieht es der Entwurf vor, sollen die Leitbilder der Standortkonferenz und der Lokalen Agenda 21 sein. Darin heißt es unter anderem, dass Paderborn als innovativer und attraktiver Lebens- und Wirtschaftsstandort weiter ausgebaut werden soll. Dabei ist es das Ziel, einen Ausgleich zwischen ökonomischen, ökologischen, sozialen und kulturellen Belangen zu erreichen.

In von der Stadt initiierten bzw. begleiteten Prozessen haben die Bürgerinnen und Bürger, Institutionen und Beratungsunternehmen Szenarien, Forderungskataloge und Gutachten zur gesamten Entwicklung der Stadt, aber auch zu wichtigen Teilbereichen erarbeitet. Insbesondere waren das die Berichte der Standortkonferenz, der Lokalen Agenda 21 Paderborn, das sogenannte Prisma-Gutachten zum Handelsstandort Paderborn, das Gutachten der Firma Kienbaum zur Reorganisation der Stadtverwaltung sowie auch Themen aus den Wahlprogrammen der im Rat vertretenen Fraktionen. Neben diesen Papieren sind es insbesondere die vielen wichtigen Vorstellungen, Maßnahmen und Ziele aus der Stadtverwaltung, die in dem Stadtentwicklungsbericht gebündelt wurden.

Noch nie waren Bürgerinnen und Bürger so nah am Geschehen, wenn es - wie beim Stadtentwicklungsbericht - um die wesentlichen Entscheidungen für die Ausrichtung der Stadtpolitik im nächsten Jahrzehnt ging. Damit wird das Dokument künftig das wichtigste Führungsinstrument des Rates gegenüber der Verwaltung sein. Die konkrete Verwaltungsarbeit hat sich an den im Stadtentwicklungsbericht formulierten Zielen zu orientieren. Sinnvoll wäre es, dass auch der Rat seine Entscheidungen jeweils am Stadtentwicklungsbericht ausrichten sollte. Mittelfristig streben Rat, Bürgermeister und Verwaltung an, den Inhalt des Stadtentwicklungsberichts zum Thema eines Vertrages, Kontraktes, zwischen Rat und Verwaltung, zu machen. Im Rahmen dieses Kontraktes sind dann auch die Ziel- und Zeitvorgaben verbindlich festzulegen.

Amt für Öffentlichkeitsarbeit und Stadtmarketing  
Stadt Paderborn, 33095 Paderborn  
Telefon: 05251/88-1261  
          05251/88-1227  
Fax:      05251/88-2013  
Internet: <http://www.paderborn.de>  
E-Mail:   [presse@paderborn.de](mailto:presse@paderborn.de)

# Von Severin bis Putin

## Eine nicht immer ganz ernstgemeinte Auflistung in sieben Punkten im Kontext der Nachhaltigkeit

*Dr. Klaus Richter*

*Geschäftsführer, Richter Fermaud & Partner GmbH, Köln/Lyon*

1. Die Vita Sancti Severini des Eugippius beschreibt das Leben Hl. Severin von seinem ersten Auftreten in **Asturis** im Jahr 456 n.Chr. bis zu seinem Tod. Asturis, das heutige Klosterneuburg, liegt im Norikum.<sup>1</sup> „Unter Kaiser Augustus, wurde die Grenze des Römischen Reiches nach Norden „vorverlegt“ und Norikum dem Imperium einverleibt. Dies führte dazu, daß im Norden die Germanen und im Süden die romanisierten Teile nebeneinander leben mußten und Auseinandersetzungen - vor allem mit dem Germanenstaat (im heutigen Sudetenraum) unter König Marbod - unabwendbar wurden. Längs der Donau kamen Germanen unter römische Kontrolle, indem man sie mit Verträgen zu Bundesgenossen und Vasallen machte, und schließlich wurde unter Kaiser Claudius (41 - 54 n. Chr.) Norikum römische Provinz. ... **Mit den Römern kam der Wohlstand und ein reger Städtebau** ... Das 3. Jahrhundert war geprägt von nationalen Kräften, die immer stärker wurden, Wirtschaftskrisen, neuen Feinden im Norden, Bürgerkriegen und Auseinandersetzungen unter den Soldatenkaisern. 270 n. Chr. ging Rätien für immer verloren, in Norikum wurde es zum Alltag, mit kriegerischen Problemen konfrontiert zu werden... Im 4. Jhdt. kam es unter Kaiser Diokletian zu Verwaltungsreformen, und Norikum wurde in Ufer- (Noricum ripense) und Binnennorikum (Noricum mediterraneum) eingeteilt. ... Durch die Kämpfe im Westen und Osten war die Donaugrenze nur wenig geschützt, somit konnten Vandalen und andere Germanen 401 n. Chr. einbrechen und Lauriacum und Flavia Solva zerstören. Ein großes Problem war in dieser Zeit, daß die auf römischen Boden errichteten germanischen Staaten sehr veränderlich (waren), sprich keine festen Grenzen hatten....In dieser Zeit des allgemeinen Umbruches und des drohenden Endes Norikums (und somit in der Folge Westroms) taucht **Severin** auf.“ Woher, wissen wir nicht genau. Die Legende sagt, er war Notarius am Hofe Attilas und mußte wegen politischer Gründe flüchten. „In einer Zeit, in der die Bevölkerung unter starkem ... Druck steht - aufgrund der zahlreichen Übergriffe, der Plünderungen,... Tributforderungen, der Verschleppung von Menschen ...und schließlich der Besetzung des gesamten Bereiches an der Donau - und es keine staatlichen römischen Reichsfunktionäre oder Beamten mehr gibt, ....tritt ...Severin als wahrer Retter in der Not auf, rät, hilft und wirkt Wunder, ... organi-

---

<sup>1</sup> Die VITA SANCTI SEVERINI des Eugippius als Geschichtsquelle des Alpen - Donau - Raumes (Norikum), Andreas Hilzensauer, Universität Wien, Hausarbeit für das Proseminar Alte Geschichte, SS 1998, <http://www.hausarbeiten.de>

siert überregionale Hilfsaktionen bei Naturkatastrophen ... Noch dazu hat er einen großen Einfluß auf die Germanen, die Rugier ...jenseits der Donau und die Alemannen ...im Westen. ...Er hat ein gutes Gespür für historische Zusammenhänge, plant voraus und kann sich noch dazu auf ein gutes Nachrichtensystem verlassen, wodurch er Aktionen der Germanen voraussehen und seine Mitbürger rechtzeitig warnen kann. Dennoch konnte Severin den endgültigen Verfall Norikums nicht mehr verhindern... Die Kultur verwilderte immer mehr, das Straßennetz verfiel, die Bevölkerung verarmte ..., und es endete damit, daß nach Severins Tod am 8. Januar 482 n. Chr. ... Odoaker die Räumung Ufernorikums anordnete.“

2. Gegen Ende des 20. Jahrhunderts drängt die Gemeinschaft der durch die Römischen Verträge verbundenen Staaten weiter nach Osten<sup>2</sup>. Im **Donau-Raum** gibt es starke nationale Tendenzen und die Grenzen scheinen nicht völlig fest zu stehen. Die bisherigen Verwaltungsgrenzen werden von großen Teilen der Bevölkerung in Frage gestellt. Kriegerische Handlungen gehören fast schon zum Alltag. Dort, wo Frieden herrscht und Verwaltungsreformen durchgeführt wurden nach den Regeln der Gemeinschaft, führen die in der Folge gestarteten Programme der Regionalen Entwicklung zu Wohlstand und regem Städtebau<sup>3</sup>. Der **Ostseeraum**<sup>4</sup> hat sich innerhalb von 10 Jahren zu einem Planungsraum entwickelt, in dem von hanseatischer Disziplin getriebene gemeinschaftliche Raumentwicklung unter dem konsequenten Ziel der Nachhaltigkeit erste Früchte trägt. Der **Schwarzmeerraum** dagegen hat den Weg zu gemeinsamen Handeln noch nicht gefunden. Zu stark sind die nationalen Gegensätze und der Wunsch, nach dem Untergang „Ost-Roms“ die neue Freiheit im Alleingang zu genießen.
3. Die Kernlande der Gemeinschaft tun sich schwer mit der Frage der **Kohäsion**<sup>5</sup>. Während die zentrale Wirtschaftszone sich gut entwickelt, gibt es große Defizite an der Peripherie. Brauchen wir gleiches Lebensniveau überall, oder kann man regionale Unterschiede im Lebensstandard tolerieren? **Nachhaltigkeit**<sup>6</sup> wird zum Schlüsselbegriff für die Bewertung aller Maßnahmen. Sollen nach dem wirtschaftlichen Aufschwung des 1. und 2. Jahrhunderts die Regionen nicht degenerieren, so muß die Frage des Zusammenlebens der Nationalitäten einvernehmlich geklärt werden und die Wirtschaft muß sich selbsttragend entwickeln. Wer nur von den von außen zugeführten Ressourcen lebt und diese verzehrt, wird diesen Zustand nicht erreichen, ebensowenig wie derjenige, der von den eigenen Ressourcen mehr verbraucht als nachwächst. Gewiß, dies hat etwas zu tun mit Umweltschutz, aber die Verkürzung der Diskussion um Nachhaltigkeit auf reine

---

<sup>2</sup> <http://europa.eu.int/comm/enlargement/index.htm>

<sup>3</sup> Über die Auswirkungen der Erweiterung für die an Beitrittsländer angrenzenden Regionen, Gemeinschaftsaktion für Grenzregionen. Mitteilung der Kommission, KOM(2001) 437 endgültig, Brüssel 25.07.2001, [http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/pdf/2001/de\\_501PC0401.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/pdf/2001/de_501PC0401.pdf)

<sup>4</sup> z.B. Vision & Strategies around the Baltic 2010, <http://www.vasab.org.pl>

<sup>5</sup> <http://www.inforegio.cec.eu.int>

<sup>6</sup> The Habitat Agenda and Istanbul+5, <http://www.unchs.org/unchs/english/hagenda/haghome.htm> sowie <http://www.istanbul5.org>

Aspekte des Umweltschutzes, bis hin zur Ausgrenzung wirtschaftlicher Aktivitäten aus den geschützten Räumen, hat dazu geführt, daß eine große Zahl von Kommunalpolitikern in Europa den Aufgaben einer **Agenda 21**<sup>7</sup> eher skeptisch gegenübersteht und nur unter populistischen Gesichtspunkten - oder subventioniert - dieses Thema angeht. Neuere Trends zeigen, daß die Lokale Agenda 21 verstanden wird als eine Maßnahme zur Vermeidung der drohenden oder gar schon beginnenden wirtschaftlichen Degeneration der Kernlande.

4. Mallorca will **Ballermann**<sup>8</sup> schließen. Der Gouverneur der Insel hat erklärt, er wolle den Massentourismus nicht mehr und man müsse sich fortan auf eine kleinere Zahl gut zahlender Edeltouristen konzentrieren. „Dann gehen wir eben nach Bulgarien. Dort darf man noch nachts am Strand Bier trinken und feiern!“, so der Kommentar eines Ballermann-Fans. Ganz abgesehen davon, daß der Gouverneur der Inseln dringend eine Kommunikationsstrategie braucht für seinen begrüßenswerten Plan einer „Nachhaltigen Tourismusentwicklung auf den Balearen“, so zeigt dieses Beispiel, daß gemeinsame Raumplanung in Europa und der Erfahrungsaustausch darüber Not tut. Wenn erst der Schwarzmeerraum dieselben Probleme aufweist wie jetzt die Mittelmeeranrainer, dann sind ökologisch wertvolle Gebiete bereits zerstört und eine nachhaltige sozial-ökonomische Entwicklung auf lange Zeit unmöglich geworden. Wenn nach dem „Aufbau Ost“ jetzt der „Abriß Ost“ erfolgt, warum soll dies nicht auch eine Maßnahme sein zur Entbetonierung degenerierter Küstenlandschaften<sup>9</sup>. Haben wir aus „100 Jahren“ Prora auf Rügen nichts gelernt, oder ist „Kraft-durch-Freude“ der Leitspruch des modernen Tourismus?
5. Auf der Suche nach Alternativen? Wie sieht denn der „neue Tourist“ aus? Ist er „grün“? Kommt er mit dem Fahrrad? Angesichts der Vielzahl hervorragender Projekte der nachhaltigen Entwicklung im Tourismus und deren schleppender Vermarktung, könnte man meinen, „sustainable tourism“ ist nur etwas für Raumplaner und Ökofreaks. Aber gibt es überhaupt ein „**Produkt Sustainable Tourism**“? Ein touristisches Produkt ist eine vermarktungsfähige und verkaufsbereite Dienstleistung, entstanden in der Gesamtheit des Zusammenwirkens aller Beteiligten auf der Anbieterseite und einer identifizierbaren und adressierbaren Zielgruppe auf der Käuferseite. Von viel zu wenigen Zielgruppen wird „Sustainability“ als Merkmal eines touristischen Produktes wahrgenommen. Liegt es vielleicht daran, das „Sustainability“ gar kein wahrnehmbares Merkmal ist, oder will der Kunde einfach nur „Gaudi“ (wie es ein Tiroler Tourismusleiter ausdrückte) und keine problembelasteten Lernübungen zum umweltgerechten Verhalten im Urlaub, die ihm ein schlechtes Gewissen suggerieren, daß er überhaupt Urlaub macht? Das Problem liegt woanders. Wir haben die Kriterien der „Sustainability“ noch nicht hinreichend definiert und sind daher nicht in der Lage, einzelne

---

<sup>7</sup> z.B. [http://www.kas.de/publikationen/2001/kommunal/eckpunkte\\_1.pdf](http://www.kas.de/publikationen/2001/kommunal/eckpunkte_1.pdf)

<sup>8</sup> z.B. Balears – Ordinació del litoral amb criteris de sostenibilitat (katalan.)

<sup>9</sup> z.B. auch „Carta de Tossa“, <http://www.grn.es/ang/CartadeTossa/CdT.htm>

Tourismusprodukte in bezug auf „Sustainability“ zu bewerten. Spätestens seit Göteborg<sup>10</sup>, wo „Sustainability“ als Entwicklungsziel der EU festgelegt wurde, sollten wir uns damit beschäftigen und diese Frage nicht an das Ressort für Umweltschutz verweisen. „Sustainability“ muß zur grundlegenden Bedingung der Tourismusentwicklung werden. Es gibt keine Produkte des „sustainable tourism“ auf der einen Seite und „normale“ Produkte auf der anderen. Der Tourismus in Europa ist der am stärksten wachsende Wirtschaftszweig. Für einige Regionen ist er die Haupteinnahmequelle. Wer würde auf die Idee kommen seine einzige Kuh zu schlachten, von deren Milch er lebt?

6. Szenenwechsel: **Nordkaukasus**<sup>11</sup>. Wirtschaftliche und militärpolitische Ziele im Konflikt mit Naturschutz. Kommunalpolitiker und Minister am runden Tisch des Seminars über „Sustainable Development“. Brauchen wir die Straße durch das Naturschutzgebiet aus Gründen der wirtschaftlichen Entwicklung oder nicht? Wie soll man „Sustainability“ erklären, wo wir doch schon bei der „Subsidiarität“ unsere Schwierigkeiten hatten? Man darf nicht mehr Holz fällen in den Wäldern, als man aufforstet. Ja, das haben wir zehn Jahre lang vergessen; jetzt müssen wir schon Holz für unsere Sägewerke importieren. Man darf die Rinderherden nicht vollständig schlachten und zu Wurst verarbeiten. Ja, das war ein Fehler der Kolchosverwaltung in der Phase des wirtschaftlichen Umbruchs; jetzt müssen wir Milch importieren und unsere Wurstfabrik steht still, weil es kein Rohmaterial gibt. Und wenn wir spektakuläre Hotelprojekte verwirklichen und Skitrassen durch die steilen Bergwälder legen und immer mehr Touristen mit Jeeps bis auf die krokusblühenden Almwiesen hinauffahren und mit Hubschraubern in Schwärmen wie Hornissen auf die Berge fliegen, ist das etwas anderes? Und hat eigentlich schon mal jemand daran gedacht, daß auf Dauer die Touristen die täglichen Strom- und Wassersperren (wegen Energiemangel und Leckagen im Netz) nicht tolerieren werden? Und wenn der Gebirgsbach weiter als Müllkippe verwendet wird, so ist abzusehen, wann die jetzigen Gäste ausbleiben und sich ein neues unberührtes Stück Natur suchen werden. Die Gäste ziehen weiter, die Arbeitsplätze im Tourismus auch, die Überreste des schnellen Booms bleiben. Noch kommt Präsident **Putin** gern nach Krasnaya Polyana. Wird das so bleiben?
7. ASTURIS – **Agenda for Sustainable Tourism**, das Projekt wird Kommunen in ganz Europa vom Nordkap bis Gibraltar zusammenführen zum Erfahrungsaustausch über „Sustainable Tourism“. Best Practices werden dokumentiert, Case Studies erstellt und die Euro-Arab Management School in Granada wird diese in ihren Curricula für Tourismusmanager verwenden. Warum Arabien? Weil auch dort Tourismus auf dem besten Wege ist unsere europäischen Fehler zu wiederholen. Export der negativen Auswirkungen des Tourismus ist wie die Entsorgung von Sondermüll im Ausland. Europa hat Besseres zu exportieren. Kultur als Basis

---

<sup>10</sup> Strategy for sustainable development adopted ...z.B.

[http://www.eu2001.se/static/pdf/eusummit/conclusions\\_ty.pdf](http://www.eu2001.se/static/pdf/eusummit/conclusions_ty.pdf)

<sup>11</sup> Tacis EDRSU9604 Municipal Management in the Russian Federation, Südregion, 1999-2001

des Tourismus? Nein, eine „Kultur der Nachhaltigkeit“ als Basis jeglicher Entwicklung. Gemeinsam planen (mission, vision, goal, objectives), handeln (action planning, activities) und „missionieren“ (dissemination). Damit wird das Projekt an das anknüpfen, was Severin in Asturias begonnen hat.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Der Autor hofft, daß dieses Papier den geschätzten Leser nicht zu sehr verwirrt, sondern zu kreativem Nachdenken anregt. Rückfragen bitte an: [kr@xeops.com](mailto:kr@xeops.com)

# Wohin steuern die Kommunen – wie sollen wir sie steuern?

## Thesen zur „Geburtstagsrunde“ („30 Jahre Kommunalpolitik“) der Konrad-Adenauer-Stiftung

*Professor Dr. Martin T. W. Rosenfeld*

*Leiter der Abteilung Regional- und Kommunalforschung*

*im Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH)*

- Die kommunale Aufgabenerfüllung in Deutschland ist derzeit einem drastischen Strukturwandel unterworfen, der sich aus wesentlichen Veränderungen der allgemeinen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ergibt und in den kommenden Jahren noch verstärken wird. Dabei lassen sich unterschiedliche Tendenzen erkennen.
- Bereits seit einigen Jahren gerät die Wirtschaftstätigkeit der Kommunen, die im Rahmen des sog. „Munizipalsozialismus“ im frühen 20. Jahrhundert aufgrund verschiedener Motive ganz erheblich ausgeweitet wurde, unter den Druck von (EU-) Wettbewerbshütern und/oder privaten Anbietern. Traditionelle Bereiche der kommunalen Wirtschaft (z. B. Sparkassen, Stadtwerke) werden zunehmend aus den Kommunen herausgelöst und von gewinnorientierten Unternehmen übernommen. Die Kommunen versuchen zwar, eine sachliche wie räumliche Ausweitung ihrer Leistungsangebote zu erreichen, um im Wettbewerb bestehen zu können. Es ist aber zu erwarten, dass diese Strategie negative Konsequenzen für die Konsumenten und für den Unternehmenssektor hat; demgemäß sollte derartigen Tendenzen entgegen gesteuert werden. Allerdings sind die negativen Konsequenzen der kommunalen Wirtschaftstätigkeit bislang kaum empirisch untersucht und quantifiziert worden.
- Aufgrund der wachsenden Verbreitung des Internets und der neuen Medien spielt der Faktor Distanz bei der Erledigung staatlicher Auftragsangelegenheiten, die den Kommunen vom Staat übertragen worden sind, eine immer geringere Rolle. Es ist zu erwarten, dass immer mehr dieser Aufgaben von nichtkommunalen Einheiten, etwa den Ländern, erledigt werden können, so dass es zu einem Abbau der Fremdbestimmung der Kommunen durch Bund, Länder und EU kommen kann.
- Die Kommunen werden immer wichtiger für die Förderung des Wirtschaftswachstums in Deutschland. Infolge der wachsenden Harmonisierung zahlreicher Politikbereiche innerhalb der EU nimmt die Bedeutung der üblicherweise vorwiegend lokal und regional bereitgestellten öffentlichen Leistungen (etwa Infrastruktur, Wissenschaftseinrichtungen, Kultur- und Freizeiteinrichtungen) für die Standortentscheidung von Unternehmen zu. Um im internationalen Wettbewerb beste-

hen zu können, werden zunehmend interkommunale Allianzen erforderlich sein, die mit einer Konzentration der verfügbaren Mittel auf einzelne Standorte verbunden sein dürften.

- Neben der Wirtschaftsförderung wird bereits seit Jahren auch die Arbeitsmarktpolitik zunehmend kommunalisiert. Diese Tendenz ist positiv zu beurteilen, weil die Kommunen aufgrund der gegenwärtigen Finanzierungsregelungen bei der Sozialhilfe einen erheblichen Anreiz haben, für eine erfolgreiche Reintegration von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt zu sorgen. Allerdings sind für eine erfolgreiche kommunale Arbeitsmarktpolitik wesentliche institutionelle Anpassungen unumgänglich. Insbesondere ist die Möglichkeit zu beseitigen, kommunale Lasten auf die Arbeitsämter zu verschieben.
- Immer mehr Kommunen werden vor die Aufgabe gestellt, ihre infrastrukturellen Angebote infolge des Bevölkerungsrückgangs zurückzubauen. In Ostdeutschland ist diese Aufgabe bereits akut, aber in absehbarer Zeit wird sie auch immer mehr Kommunen im Westen betreffen. Es ist erforderlich, nach neuen Lösungen zur Leistungsorganisation und -finanzierung zu suchen.
- Vor dem Hintergrund der skizzierten Tendenzen stellt sich nicht zuletzt die Frage nach einem neuartigen Finanzsystem, bei dem kommunale Autonomie gewährleistet wird, ohne dass es im Resultat zu unübersichtlichen und leistungshemmenden steuerlichen Regelungen kommt.

Das Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) ist dabei, an Lösungen für die angesprochenen Herausforderungen der Kommunalpolitik mit zu arbeiten, und zwar derzeit vor allem im Rahmen des neu eingerichteten Programmschwerpunkts II „Kommunale Wirtschaft unter Anpassungszwang“. Der empirischen Ausrichtung des IWH folgend wird versucht, die angesprochenen Forschungslücken zu schließen und die vermuteten negativen Auswirkungen der kommunalen Wirtschaftstätigkeit quantitativ zu erfassen.

eMail: [mrd@iwh-halle.de](mailto:mrd@iwh-halle.de)

## **Rahmenbedingungen setzen – Freiräume schaffen**

*Dr. Thomas Schäuble MdL*

*Innenminister des Landes Baden-Württemberg*

Der Standortwettbewerb der Kommunen wird noch härter. Die Globalisierung der Wirtschaft führt weltweit zu Konzentrationen, damit auch zur Schließung vieler traditioneller Standorte. Beispiele kennen wir aus der Montan-, der chemischen oder Automobilindustrie, aber auch bereits aus der High-Tech-Branche. Dieser Wettbewerb wird durch die EU-Osterweiterung zusätzlich verschärft. Und viele Bürger werden wieder dorthin ziehen, wo sie besser bezahlte Arbeitsplätze und attraktive Wohn- und Freizeitangebote finden.

Bund und Länder müssen die Rahmenbedingungen schaffen, um die Leistungsfähigkeit der Kommunalverwaltungen weiter zu verbessern und den Wirtschafts- und Lebensraum „Kommune“ noch attraktiver zu machen. Für den internationalen Standortwettbewerb brauchen unsere Kommunen nicht die schützende oder gar bevormundende Hand des Staates, sondern mehr Freiräume für zusätzliche Selbstverantwortung. Denn nur moderne Kreise und Gemeinden, die flexibel mit dem gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wandel Schritt halten und sich auf verändernde Strukturen und Aufgaben frühzeitig einstellen, werden in diesem Wettbewerb bestehen.

Deutsche Kommunen sind Vorreiter bei der kundenorientierten Dienstleistung ebenso wie etwa bei der effizienten Daseinsfürsorge, um die uns viele andere Staaten beneiden. Für die Herausforderungen der Zukunft sind Privatisierung und Liberalisierung deshalb nicht eo ipso Allheillösungen. Gefordert ist ein modernes Management mit modernsten Instrumenten für den „Servicekonzern Kommune“.

Baden-Württemberg hat dafür die Voraussetzungen geschaffen und wird auch weiterhin alles daran setzen, dass sich die Kommunen dem internationalen Standortwettbewerb erfolgreich stellen können.

# Seit mehr als zwanzig Jahren: Mit der KAS vom Dorf zur Stadt!

*Univ.-Prof. Dr.-Ing. J. Alexander Schmidt  
Institut Stadtplanung und Städtebau, Universität Essen*

## 1981

„Für das Dorf“ und „Dorf bleib Dorf“ - dieses waren die ersten Versuche, die unterschiedslose Verstädterung des Dorfes abzufedern und eine Rückbesinnung auf das Wesentliche des Dorfes einzuleiten. Die im Rahmen dieser Arbeiten entstandenen Leitbildbausteine wie „Naturnähe, Überschaubarkeit, Funktionsmischung, Identität, Selbsthilfe und Nachbarschaft“ stellen für das Dorf immer noch Grundsätze für eine Haltung im Umgang mit dem ländlichen Raum dar.

Oder sind es nicht auch Begriffe, die auf urbane Räume übersetzt werden können?

## 2001

Gegenwärtig ist die Zeit der großen Stadterweiterungen nach innen - sei es beispielsweise die HafenCity in der Hansestadt Hamburg oder das ungleich größere KruppAreal in der Stadt Essen.

Die Masterpläne für die künftige Entwicklung der beiden Gebiete sind entworfen. Mitnichten aber sind damit die Würfel für die erforderliche städtebauliche Qualität gefallen - vielmehr steht die eigentliche Arbeit noch bevor. Zuerst ging es um die Festlegung von Leitzielen für ein großes Stück „Stadt“, um den Entwurf einer städtebaulichen Struktur von dauerhafter Qualität und die Erarbeitung von städtebaulich-planerischen Korridoren als „Leitplanken“ einer denkbaren Entwicklung. Nun in der anschließenden Phase kann erneut auf grundsätzliche Leitbildbausteine zurückgegriffen werden.

Für das tatsächliche „Stadt“ bauen können drei Gesichtspunkte künftig im Vordergrund stehen.

**Naturnähe:** Parks und Grünflächen sind ein wesentlicher Parameter für die Qualität von Wohn- und Gewerbegebieten in der Stadt - insbesondere in der Ruhrmetropole bedeutet im Zusammenhang mit dem Strukturwandel das Grün mehr als nur Bäume. Hier geht es um den Ausgleich für die ehemals zu dicht und heute in die Jahre gekommenen Stadtviertel.

**Stadtraum:** Stadt wird vom öffentlichen Raum aus wahrgenommen und erlebt. Es liegt daher nahe, Identität und Unverwechselbarkeit neuer Stadtteile und Quartiere vom öffentlichen Stadtraum ausgehend zu entwickeln. Freiräume sollten nicht nur quantitativ und funktional festgelegt werden, vielmehr bedarf es nachvollziehbarer Grundsätze, die vor allem die Qualitäten und Eigenarten der neuen Stadträume beschreiben. Letztlich gehö-

ren dazu auch Vereinbarungen mit Investoren, die an der Qualität des neuen Stadtteils ein ausgeprägtes Interesse haben werden.

**Nachbarschaft:** Das Quartier ist ein kleiner wichtiger Grundbaustein der Stadt, der auch bei städtebaulichen Planungen zunehmend Berücksichtigung findet. Damit erhalten Übersichtbarkeit und sozialer Prozess in der Nachbarschaft eine neue Bedeutung.

**Funktionsmischung:** Stadt wird mehr und mehr nach dem Prinzip der Funktionsmischung gebaut, Voraussetzung für ein komplexes zukunftsfähiges Funktionsgefüge in der Stadt. Es geht um die Mischung und Vielfalt von Funktionen, die sich nicht zu sehr stören, sondern sich gegenseitig stärken. Die Stadt der kurzen Wege ist das Ziel.

**Qualität:** Höchste städtebauliche und architektonische Qualitäten sollten bei allen künftigen Maßnahmen - ob privat oder öffentlich - verfolgt werden, damit kein austauschbarer Allerwelts-Stadtteil entsteht. Qualität ist nicht mehr ausschließlich ein Argument der Ästhetiker, es ist inzwischen vielmehr zu einem unwiderlegbaren Vermarktungsargument geworden, das bei der Gestaltung von Stadt eine wichtige Rolle spielt.

**Geduld:** Angesichts der schrumpfenden Stadt mit immer weniger Bewohnern ist für die Umsetzung eines Masterplans langer Atem erforderlich: Wenn die letzten Baulücken gefüllt werden, sind die ersten Bauten bereits schon einmal renoviert und mehr als einmal umgenutzt worden. Das städtebauliche Leitbild des Masterplans darf dabei nicht aus dem Auge verloren werden.

Und es wird vielleicht noch länger dauern, bis daraus ein selbstverständlicher Teil des umgebenden Stadtgefüges geworden ist.

# **Erfahrungen sammeln und Entscheidungen umsetzen**

*Martin Schmidt*

*Geschäftsführer, Bildungswerk für Kommunalpolitik Sachsen e. V., Hoyerswerda*

In dem Jahr zwischen Mauerbruch und deutscher Einheit erhielten die Kommunen des Ostens von der Konrad Adenauer Stiftung viel fachliche Hilfe beim Aufbau kommunaler Selbstverwaltung nach nahezu sechzig Jahren Diktaturen. Seit jener Zeit besteht ein Vertrauensverhältnis, das sich immer wieder bewährt. Im Freistaat Sachsen zeigt sich dieses z.B. auch in der Zusammenarbeit mit dem vor sechs Jahren gegründeten Bildungswerk für Kommunalpolitik Sachsen. Es entstand nach dem Vorbild und mit Hilfe des KPV- Bildungswerkes Nordrhein-Westfalen. Seine Tätigkeit vollzieht sich im Miteinander und im fachlichen Dialog mit dem Bildungswerk der KAS Leipzig.

Daraus resultiert nicht nur gegenseitige Hilfe und Beratung, sondern vor allem konnten beide Partner ihre inhaltliche Ausrichtung besser profilieren. Damit ist unseres Erachtens ein Modell entstanden, das auch für andere Länder nutzbar wäre.

Die KAS bewältigt den weiten Themen-Bogen von Kultur, Literatur, deutsche und europäische Geschichte und Geschichtsaufarbeitung jüngster Zeit bis zu politischen Fragen der EU-Erweiterung und der Globalisierung und viele andere der Bundes- und Europapolitik.

Das kommunalpolitisch orientierte Bildungswerk konzentrieren sich demgegenüber auf die Arbeit mit den Vertretungskörperschaften der Kommunen, mit den ehrenamtlichen Räten, beratenden und interessierten Bürgern. Es ist auf die Basis aller Politiker, die Kommunen und auf die Bürger orientiert. Hier werden die Fragen der Bürger behandelt, die politische Entscheidungen nicht nachvollziehen können oder andere Vorschläge einbringen wollen, es ist - wie es bei seiner Gründung genannt wurde - "ein Forum des Gesprächs- und Erfahrungsaustausches".

Damit vollzieht sich Bildungsarbeit nicht als "frontale Belehrung" nach dem Motto "Ich sage Ihnen, was zu machen ist", sondern im Dialog der Bürger mit den Verantwortlichen der unterschiedlichen demokratischen Entscheidungsebenen.

Damit wird Bildungsarbeit zum Sammeln von Erkenntnissen und Erfahrungen im Land, zumal die Umsetzung von Entscheidungen von Ort zu Ort andere Lösungsvarianten erfordert und auch hervorbringt.

In Sachsen sind mehr als 20 000 ehrenamtliche Mandatsträger tätig, deren Beratungen eine Höchstzahl von Erkenntnissen und Ideen hervorbringen. Auch diese gilt es zu erfassen. Das Bildungswerk trägt daher in seinen Publikationen nicht nur die grundsätzlichen Auslegungen und Darstellungen der Politik vor, sondern fügt jenen stets einen gewichtigen Teil mit Erfahrungsberichten aus den Kommunen hinzu.

Ob es sich dabei um Bau- oder Vergaberecht, um Jugend- oder Behindertenhilfe in der Kommune, um Schulstandortplanung oder Bildungslandschaft, um Bevölkerungsrückgang oder Regionalplanung handelt, bei allen zeigen sich - auch auf gleicher Basis der Gesetze und politischen Grundhaltungen - sehr unterschiedliche Lösungswege, Erfolge und Irrtümer.

Wissen vermitteln heißt, hier Phantasie wecken, Fehler zeigen, vielleicht auch - poetisch gesagt - "Volksweisheit" zu Gehör bringen. Die Zahl der Kommunalpolitiker mit bewundernswertem Engagement und Ideenreichtum ist wesentlich größer als es bei der, auf die "Großen der Politik" fokussierenden Darstellung der Medien erscheint.

Mit diesen Dialogen kann erstaunlich viel Unsicherheit im kommunalpolitischen Entscheidungs- und Erkenntnisprozeß vermieden werden. Das aktive Erarbeiten und der Austausch von Beispiellösungen vermeiden den Eindruck von Belehrung theoretischer Art, sondern machen Erwägen als höchste Form der Tätigkeit in Gemeinderäten erlebbar und lernbar.

Das heißt aber auch "Übersetzungsarbeit" leisten, nämlich aus der juristisch notwendig exakten Sprache der Ämter und Verwaltungsgerichte in die "Umgangssprache" der Bürger, Schüler und Unternehmer usw. zu transformieren. Und zwar mit der Präzision, daß Handlungsräume eröffnet, Gemeinsamkeit im Handeln gefördert, Probleme erkannt und gelöst werden können.

Kommunalpolitische Bildungsarbeit ist Dialog für die Belange der Kommunen, deren Verantwortlichen und mit den Bürgern, für die diese Tätigkeit erfolgt. Sie führt im Bestenfall zur Entscheidungssicherheit, zum Erkennen von Notwendigkeiten und Möglichkeiten und zur Öffentlichkeit der Kommunalpolitik vor Ort. Es ist Dialog mit dem Bürger und versucht diesen zu fördern. Unsere Bildungsarbeit geschieht daher in den Kommunen, "vor Ort", in Gemeinderäten wie in öffentlichen Foren, mit Schüler wie mit Lehrern der Gemeinschaftskunde und sollte beiden helfen, sich in demokratischer Weise zu engagieren.

KommunalWissenSchaffen - dieses hilfreiche Wirken der KAS und der kommunalpolitischen Partnereinrichtungen - sollte in Zukunft - wie in Analogie zur der Verantwortungsteilung der Gesellschaft auch in der Bildungsarbeit die unterschiedlichen Handlungsräume beachten, um Wissen zu sammeln, zu schaffen und effektiv dort zu vermitteln, wo es für politisches Handeln benötigt wird. In den Kommunen, dem Handlungs- und Lebensraum der Bürger. Politik ist verantwortliches Handeln für die Bürger, vielleicht sollte auch dies wieder erkannt werden. Die Tätigkeit von KAS und Bildungswerk in Sachsen helfen auch zum Durchsetzen dieser Erkenntnis.

# Deutsche Kommunalverfassung in ihrer Entstehung und Anwendung - grundlegende Charakteristiken und wichtige Rahmenbedingungen

*Gerd Schmidt-Eichstaedt*

*Institut für Stadt- und Regionalplanung, TU Berlin*

## Teil I: Hintergründe

### 1. Die kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften und die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung

Die kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften sind die dritte Ebene im Staatsaufbau der Bundesrepublik Deutschland. Sie sind gleichsam das Fundament des Staates. Die meisten Gesetze werden von den kommunalen Gebietskörperschaften ausgeführt - gleichgültig, ob es sich um Bundesgesetze, Landesgesetze oder um Normen handelt, die von den kommunalen Gebietskörperschaften selbst gesetzt sind. Die Kommunen kommen so mit den Bürgern am engsten in Berührung, damit gibt es hier zwangsläufig auch mehr Reibungsflächen. Im Interesse einer möglichst großen Bürgernähe und eines möglichst reibungslosen Zusammenwirkens hat das Grundgesetz die Institution der kommunalen Selbstverwaltung garantiert.

Selbstverwaltung heißt, daß die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft von den Städten und Gemeinden im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung geregelt werden dürfen und sollen. Nach Maßgabe der Gesetze haben auch die Gemeindeverbände, das sind insbesondere die Kreise, das Recht der Selbstverwaltung.

Durch die Übertragung von Eigenverantwortung bei der Regelung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft sollen die Kommunen in die Lage versetzt werden, bei ihrer Verwaltungstätigkeit soweit wie möglich auf die örtlichen Gegebenheiten und die Wünsche und Forderungen der betroffenen Bürger einzugehen. Die Gesetze sollen nur den Rahmen abgeben, innerhalb dessen die Kommunalverwaltung kraft eigenen Sachverständnisses so ortsnah und bürgerfreundlich wie möglich entscheiden soll. Angesichts der Regelungsdichte der heutigen Gesetzgebung sind diese hehren Grundsätze nur beschränkt umsetzbar. Viele, häufig zu viele Einzelheiten der Verwaltungstätigkeit sind durch eine Fülle von Vorschriften abschließend geregelt. Die Gemeinde hat hier keine Eigenverantwortung mehr.

Trotz dieser Einschränkungen ist das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung nach wie vor für den Verwaltungsaufbau der Bundesrepublik von grundlegender Bedeutung. Seine Einhaltung wird von den Verwaltungsgerichten und den Verfassungsgerichten bis hin zum Bundesverfassungsgericht überwacht. Durch die Recht-

sprechung ist gesichert, daß den Gemeinden solche Aufgaben, die ihrer Natur nach zu den „örtlichen Angelegenheiten“ gehören, nicht gänzlich entzogen werden dürfen. Bei Eingriffen in das Ob und Wie der Aufgabenerfüllung muß sich der jeweilige Gesetzgeber rechtfertigen, indem er vernünftige Gründe zum Nachweis der Regelungsbedürftigkeit anführt.

## **2. Die Gemeindegebietsreform**

Mit Hilfe der Gemeindegebietsform, die in den damaligen acht Flächenstaaten der Bundesrepublik Deutschland Ende der sechziger Jahre begonnen und Mitte der siebziger Jahre abgeschlossen wurde, hat man versucht, die westdeutschen Gemeinden und Kreise nach ihrer Größenordnung so zuzuschneiden, daß auch kleineren Gemeinden ein Mindestmaß an Verwaltungskraft zukommt. Dabei hat man verschiedene Methoden benutzt. In Nordrhein-Westfalen, in Hessen und im Saarland wurden neue Einheitsgemeinden mit einer Mindestbevölkerungszahl von 5.000 bis 8.000 Einwohnern gebildet. In diesen Ländern hat sich die Anzahl der sehr kleinen ländlichen Gemeinden am radikalsten vermindert. In den anderen Flächenstaaten strebte man sowohl eine Zusammenführung von sehr kleinen Gemeinden mit weniger als 1.000 Einwohnern mit ihren Nachbargemeinden zu größeren Einheiten (mindestens 2.000 Einwohner) an als auch die Bildung von Verwaltungsgemeinschaften, innerhalb derer dann auch kleinere Gemeinden selbständig bleiben konnten. Auf diese Weise wurde die Zahl der Gemeinden im Gebiet der alten Bundesrepublik Deutschland mit folgendem Ergebnis verringert: Zu Beginn jener Reform, im Jahre 1966, gab es noch mehr als 24.000 selbständige Gemeinden. An deren Ende gab es nur noch 8.506 Gemeinden. Bei den kreisfreien Städten betrug die Veränderung aufgrund der Reform minus 34% (von 135 auf 91 kreisfreie Städte), bei den Kreisen minus 45% (von 425 auf 236 Kreise) und bei den kreisangehörigen Gemeinden minus 65% (von 24282 auf 8409 Gemeinden). Die Tabelle 1 zeigt, wie sich die Zahlen im einzelnen verändert haben. Sie zeigt auch, daß von den 8.506 Gemeinden 6.028 in 1.042 Verwaltungsgemeinschaften zusammengefaßt wurden, so daß die man die Zahl der einigermaßen selbständigen kommunalen Verwaltungseinheiten damals auf 91 kreisfreie Städte, 2473 Einheitsgemeinden und 1.042 Verwaltungsgemeinschaften = 3.606 Einheiten aufaddieren konnte.

In den neuen Bundesländern wurde seit der Wiedervereinigung im Jahr 1990 ebenfalls eine kommunale Verwaltungsreform durchgeführt. Im Zeitpunkt des Beitritts gab es in der DDR 7.563 Städte und Gemeinden, davon hatten 47 % weniger als 500 Einwohner. In den alten Ländern betrug bzw. beträgt der Anteil derartiger Kleinstgemeinden damals und heute nur 20 %, sie sind zudem allesamt Mitglieder von Verwaltungsgemeinschaften. Die Reform in den neuen Ländern bediente sich auf Gemeindeebene weitgehend des Modells der Bildung von Verwaltungsgemeinschaften. Eingemeindungen und Zusammenlegungen fanden überwiegend und mit länderweisen Unterschieden nur im Umfeld der größeren Städte statt. Auf diese

Weise verringerte sich die Zahl der Gemeinden in den neuen Ländern auf ca. 6.000. Die Kreisgebietsreform in den neuen Ländern war radikaler. In der DDR gab es 191 Land- und 26 Stadtkreise. Nach der Kreisgebietsreform gibt es in den neuen Ländern nur noch 92 Landkreise und 24 kreisfreie Städte (Stand 1996). Damit beträgt die Zahl der Landkreise in der Bundesrepublik insgesamt 329. In Tabelle 2 ist die Anzahl der kommunalen Gebietskörperschaften nach Ländern differenziert wiedergegeben.

### **3. Die Arten der kommunalen Gebietskörperschaften**

Nach alledem sind in der Bundesrepublik Deutschland folgende Arten von kommunalen Gebietskörperschaften zu unterscheiden:

- o (Land)Kreise,
- o kreisfreie Städte (ab ca. 100.000 Einwohner, im Einzelfall auch kleiner),
- o kreisangehörige Gemeinden.

Wie sogleich näher beschrieben werden wird, sind die kreisangehörigen Gemeinden (zu denen auch Gemeinden mit der Bezeichnung "Stadt" gehören) wiederum zu untergliedern in:

- o Große kreisangehörige Städte (mit mehr Zuständigkeiten als eine "normale" kreisangehörige Stadt - mindestens ca. 30.000 Einwohner),
- o (normale) kreisangehörige Städte (mindestens ca. 10.000 Einwohner),
- o selbständige Gemeinden (mindestens ca. 3.000 Einwohner);
- o in Verwaltungsgemeinschaften eingegliederte Gemeinden.

In der Verwaltungshierarchie stehen die Landkreise auf gleicher Ebene wie die kreisfreien Städte. Bei den Landkreisen ist die Verbindungsfunktion zum Staat noch stärker als bei den kreisfreien Städten, weil die Landkreise, speziell in der Person des Landrats, häufig zugleich untere Verwaltungsbehörden des Landes sind. Der Landrat hat dann insoweit eine Doppelfunktion. In jedem Fall nehmen die Landkreise gegenüber den kreisangehörigen Gemeinden die Funktion der Kommunalaufsicht in der Form der Rechtsaufsicht und zum Teil auch der Fach- und Sonderaufsicht wahr. Die Fachaufsicht, die nicht bei den Landkreisen liegt, wird von Spezialbehörden des Landes (zum Beispiel Denkmalschutzbehörden) wahrgenommen. Die kreisfreien Städte (und die Landkreise ihrerseits) unterliegen der Rechts- und gegebenenfalls Sonder- und Fachaufsicht durch den Regierungspräsidenten bzw. die Bezirksregierungen als den staatlichen Mittelinstanzen (soweit vorhanden).

Unterhalb der kreisangehörigen Städte mit Sonderzuständigkeiten stehen die normalen kreisangehörigen Städte und Gemeinden". Bei ihnen ist noch einmal zu differenzieren zwischen den in der Regel kleineren Gemeinden, die zu Verwaltungsgemeinschaften zusammengefaßt sind, und den davon freien, etwas größeren selbst-

ständigen Gemeinden. Die Größenordnung der selbständigen Gemeinden liegt an der unteren Grenze bei etwa 3.000 Einwohnern. Gemeinden mit weniger 3.000 Einwohnern sind zu Gemeinschaften zusammengefaßt, durch die die Verwaltungskraft dieser relativ kleinen ländlichen Gemeinden gestärkt werden soll. Diese Gemeinschaften haben wiederum in den Bundesländern unterschiedliche Bezeichnungen und auch unterschiedliche Verfassungen. Alle die Gemeinschaftsbildungen unter kleineren Gemeinden sollen dazu dienen, ein Mindestmaß an Verwaltungskraft und Finanzausstattung zusammenzufassen, um auf diese Weise die "örtlichen Angelegenheiten" angemessen regeln zu können.

#### **4. Die Finanzausstattung der Kommunen**

Selbstverwaltung ist ohne eine ausreichende Finanzausstattung nicht möglich. Deshalb gehört eine ausreichende Finanzausstattung untrennbar zum Kernbereich dessen, was von der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie erfaßt wird. Angesichts der eben geschilderten Unterschiede der kommunalen Gebietskörperschaften liegt es auf der Hand, daß von einer durchgehend einheitlichen Finanzstruktur aller Gemeinden nicht die Rede sein kann. Es gibt nur gemeinsame Grundlinien, die dann je nach örtlichen Gegebenheiten, speziell der örtlichen Wirtschaftskraft oder Wirtschaftsschwäche, unterschiedlich verlaufen.

Allen Gemeinden gemeinsam ist folgende Haushaltsstruktur: Jede Gemeinde besitzt Steuereinnahmen, erhebt Gebühren und Beiträge, erhält Zuweisungen vom Land und hat sonstige Einnahmen aus wirtschaftlicher Betätigung, Beteiligungen, Miet- und Pachtverträgen usw. Schließlich wird ein gewisser Anteil des Gemeindehaushalts auch mittels Kreditaufnahme finanziert. Die Säule der gemeindlichen Einnahmen setzt sich also zusammen aus Steuern, Zuweisungen, Gebühren und Beiträgen sowie sonstigen Einnahmen. Das Verhältnis dieser Anteile ist in jeder Gemeinde unterschiedlich. Zählt man alle kommunalen Einnahmen bundesweit zusammen, so ergibt sich folgendes Bild:

Die Steuern machen in den Altbundesländern etwa 30% der gemeindlichen Gesamteinnahmen aus; in den neuen Ländern ist diese Quote weit geringer. Der 15%ige Anteil an der Lohn- und Einkommensteuer und der Gewerbesteueranteil bilden die wichtigsten steuerlichen Finanzquellen für die Kommunen. Außer ihrem Anteil an der Einkommensteuer bekommen die Gemeinden auch die Erträge der sogenannten Realsteuern. Die wichtigsten Realsteuern sind die Grundsteuer und die (bereits erwähnte) Gewerbesteuer. Die Grundsteuer wird in unterschiedlicher Höhe erhoben, je nachdem, ob es sich um ein landwirtschaftlich genutztes Grundstück oder um ein bebaubares Grundstück handelt (Grundsteuer A oder Grundsteuer B). Ihrer Bemessung liegen sogenannte Einheitswerte zugrunde, die von den Finanzämtern festgesetzt werden. Die Gewerbesteuer wird nach der Abschaffung der Lohnsummensteuer und der Gewerkekapitalsteuer nur noch vom Gewerbeertrag (d.h. vom

Gewinn des Unternehmens) erhoben. Zur Berechnung im einzelnen wird ein „Steuermeßbetrag“ gebildet, der dann mit dem individuellen Hebesatz der Gemeinde multipliziert wird. Bis 1979 wurde die Steuer zum Teil auch nach der Lohnsumme, das heißt nach den im Betrieb ausgezahlten Löhnen, errechnet, und zwar unabhängig von der Ertragslage. Diese Steuerart wurde abgeschafft, weil man sie für arbeitsplatzvernichtend und damit für arbeitnehmerfeindlich hielt. Die Gewerbesteuer wurde 1997 als investitionsfeindlich abgeschafft.

Seit der Gemeindefinanzreform von 1969 bleibt das Gewerbesteueraufkommen nicht mehr in vollem Umfang in der Kasse derjenigen Gemeinde, in der der Gewerbebetrieb sich befindet. Seitdem gibt es vielmehr eine sogenannte Gewerbesteuerumlage, aufgrund derer die Gemeinden zur Abgabe eines gewissen Anteils ihrer Gewerbesteuererinnahmen an den Bund verpflichtet sind. Durch diese Umlage soll ein Ausgleich zwischen steuerstarken Industriegemeinden und steuerschwachen reinen Wohngemeinden herbeigeführt werden.

Weitere 25% der gemeindlichen Gesamteinnahmen bestehen aus den Zuweisungen des Landes. Die Verteilung von Zuweisungen an die Kommunen in den Ländern geschieht durch jährlich neu beschlossene Finanzausgleichsgesetze, nach denen den Gemeinden teils sogenannte Schlüsselzuweisungen als allgemeine Deckungsmittel, teils Bedarfs-, teils Zweckzuweisungen überwiesen werden. Schlüsselzuweisungen kann die Gemeinde frei zur Finanzierung ihrer Aufgaben verwenden. Bedarfszuweisungen können ebenfalls frei eingesetzt werden, sie werden vom Land jedoch nur dann gewährt, wenn die Gemeinde einen bestimmten, über das allgemeine Maß hinausgehenden Bedarf zuvor nachgewiesen hat. Zweckzuweisungen sind - wie der Name sagt - an bestimmte Zwecke gebunden. Sie werden vorrangig für kommunale Investitionen gewährt. Dabei ist es üblich, daß das betreffende Land eine gemeindliche Investition nur dann mitfinanziert, wenn sich die Gemeinde verpflichtet, einen bestimmten Anteil selbst zu übernehmen. Die Gemeinde geht daher mit der Entgegennahme von Zweckzuweisungen Bindungen gegenüber dem Land ein, aus denen sie später nur schwerlich wieder herauskommt. Dadurch erhält das Land außerhalb von Rechtsaufsicht und Fachaufsicht Einflußmöglichkeiten, die die Selbstverwaltungsfreiheit beeinträchtigen. Man spricht hier nicht zu Unrecht vom goldenen Zügel". Innerhalb der Zweckzuweisungen leitet das Bundesland zum Teil auch Finanzhilfen des Bundes an die Gemeinden weiter, die gemäß Art. 104a GG für besonders bedeutsame Investitionen vorgesehen werden dürfen. Solche Investitionsmittel sind bislang in beachtlicher Höhe für die Stadtsanierung und -erneuerung und für die Förderung strukturschwacher Räume gewährt worden.

Die Gebühren und Beiträge ergeben zusammen ein weiteres Viertel der bundesweiten Gesamteinnahmen der Kommunen. Die sonstigen Einnahmen der Kommunen aus wirtschaftlicher Betätigung, aus Beteiligungen, aus der Vermietung von Grundstücken und Gebäuden lassen sich kaum noch systematisieren. Sie sehen in jeder Gemeinde anders aus. Zusammen mit den Kreditaufnahmen machen sie den

Rest der gemeindlichen Gesamteinnahmen - etwa 22% - aus.

## **Teil II: Organisationsform**

### **1. Die Aufgabenarten der kommunalen Selbstverwaltung**

In der deutschen Rechtswissenschaft werden die kommunalen Aufgaben vor allem danach unterschieden, welchen Grad der Eigenverantwortung und Selbstbestimmung die Kommunen bei der Aufgabenübernahme und -ausführung besitzen. Auf der einen Seite stehen die sogenannten Auftragsangelegenheiten. Bei den Auftragsangelegenheiten werden die Kommunen gleichsam nur als ausführendes Organ im Auftrag des Landes oder auch des Bundes tätig. Im Zweifel haben sie sich voll und ganz den Weisungen der übergeordneten Landesbehörden zu fügen. Es kann zwar sein, daß die Kommunen auch bei der Ausführung solcher Auftragsangelegenheiten ein gewisses Verwaltungsermessen besitzen; die höheren Instanzen können jedoch jederzeit in den Ablauf der Dinge eingreifen und der betreffenden Kommune Weisungen für die Handhabung der betreffenden Angelegenheit erteilen. Man nennt diese Art von detaillierter, uneingeschränkter Aufsichts- und Weisungsmöglichkeit „uneingeschränkte Fachaufsicht“.

Auf der anderen Seite gibt es die freiwilligen und zugleich weisungsfreien Selbstverwaltungsangelegenheiten. Bei diesen Angelegenheiten sind die Kommunen frei sowohl in der Entscheidung über die Frage, ob sie die betreffende Aufgabe überhaupt wahrnehmen wollen, als auch in der Entscheidung über die Art und Weise und die Intensität der Aufgabenerfüllung. Diese völlig freien Selbstverwaltungsangelegenheiten werden immer weniger. Klassische Beispiele sind die kulturellen Aktivitäten und die Freizeitangebote der Gemeinden (auch hier gibt es aber bereits erste Einschränkungen zum Beispiel durch Vorschriften über Büchereien und über Volkshochschulen). Die Veranstaltung von Konzerten, der Bau einer Freilichtbühne, die Kennzeichnung eines Trimm-Dich-Pfades im Gemeindewald -das alles sind Angelegenheiten, in denen die Gemeinden derzeit noch ganz frei und eigenverantwortlich entscheiden können.

Fast alle übrigen Angelegenheiten unterliegen einem gestuften Einfluß der Gesetzgeber in Bund und Ländern. Manchmal schreiben die Gesetze der Gemeinde nur vor, daß sie eine Aufgabe - z.B. die Einrichtung einer Volkshochschule - überhaupt wahrzunehmen habe, ohne ihr Vorschriften über die Art und Weise der Aufgabenerfüllung zu machen. Das ist dann eine „weisungsfreie Pflichtaufgabe“. Wenn das betreffende Gesetz nicht nur das Ob, sondern auch das Wie der Aufgabenerfüllung regelt, spricht man von einer „weisungsgebundenen Pflichtaufgabe“. Soweit die Weisungsgebundenheit reicht, reicht dann auch die „Sonderaufsicht“ des Staates.

Wie und wann die Gemeinde auch tätig wird: In jedem Fall unterliegt sie der Rechtsaufsicht durch die zuständige Landesbehörde. Die Rechtsaufsicht darf allerdings nur prüfen, ob sich die Gemeinde bei der Aufgabenerfüllung an alle Vorschriften gehalten hat; sie darf keine Weisungen erteilen, mit denen in das Ermessen, in die Eigenverantwortlichkeit der Gemeinde eingegriffen würde. Darin liegt der Unterschied der Rechtsaufsicht zur Fachaufsicht und zur Sonderaufsicht.

## **2. Kommunale Organisation in Dezernaten und Ämtern**

### **Die Leitungsebene**

Der leitende Verwaltungsbeamte in einer Stadtverwaltung heißt „Oberbürgermeister“, in kleineren Gemeinden „Bürgermeister“; in sehr kleinen Gemeinden gibt es noch ehrenamtliche Bürgermeister. Seit 1996 wird der leitende Verwaltungsbeamte in allen Bundesländern direkt vom Volk gewählt und nicht mehr - wie zuvor in der Mehrzahl der alten Bundesländer - von der Gemeindevertretung. Dabei sind - wie bei den Gemeinderatswahlen - alle Bürger aus den Mitgliedstaaten der Europäischen Union mindestens aktiv wahlberechtigt. Die passive Wahlberechtigung (also das Recht, sich um das Amt des Bürgermeisters zu bewerben) darf nach der einschlägigen Richtlinie der Europäischen Union, die den rechtlichen Grund für die Einführung des Kommunalen Wahlrechts für alle Bürger der EU gelegt hat, Kandidaten deutscher Staatsangehörigkeit vorbehalten bleiben.

Wenn man sich in den Kommunalverfassungen der deutschen Bundesländer umsieht, dann wird man feststellen, daß die (Ober)Bürgermeister in den Bundesländern recht unterschiedliche Kompetenzen haben. Die stärkste Position besitzen die (Ober)Bürgermeister in Baden-Württemberg, Bayern und Sachsen. In diesen drei Bundesländern ist der Bürgermeister kraft seines Amtes Vorsitzender der Gemeindevertretung und aller ihrer Ausschüsse. In Bayern und Sachsen beträgt seine Amtszeit (wie die des Gemeinderats) sechs Jahre, in Baden-Württemberg acht Jahre. Wenn ein solcher (Ober)Bürgermeister vom Volk mehrere Male hintereinander in sein Amt gewählt wird, übt er häufig eine integrierende Funktion unabhängig von den Parteien aus; sein Wort hat dann sehr hohes Gewicht. In den anderen Bundesländern ist der Bürgermeister "nur" Chef der Verwaltung; die Gemeindevertretung wählt sich ihren eigenen Vorsitzenden, der protokollarisch dem Bürgermeister vorgehen kann, de facto aber neben dem (wichtigen) Vorsitz im Rat nur rein repräsentative Funktionen wahrnimmt. Am schwächsten ist der Bürgermeister in Hessen, wo er trotz seiner direkten Wahl nur als primus inter pares dem Magistrat angehört, der als Kollegialorgan für die Verwaltung verantwortlich ist. In der „Magistratsverfassung“ besteht die Spitze der Gemeindeverwaltung nicht aus dem mehr oder weniger allein regierenden Bürgermeister, sondern aus dem Bürgermeister und seinen Beigeordneten, die zusammen den Magistrat als kollegiales Führungsorgan bilden. Entscheidungen an der Verwaltungsspitze werden nach dem Mehrheitsprinzip in diesem Kollegium

gefällt. Entsprechendes gilt in den größeren Städten in Rheinland-Pfalz, in denen es einen sogenannten Stadtvorstand gibt.

Die wichtigsten Mitarbeiter des Bürgermeisters sind in allen Bundesländern die von den Gemeindevertretungen gewählten Beigeordneten oder Dezernenten. Diese Beigeordneten leiten jeweils Geschäftskreise, für die sie in der Regel eine besondere Ausbildung besitzen. Das Finanzwesen wird häufig von einem Volkswirt oder Juristen besetzt. Die Stadtbauräte sind in der Regel Architekten oder Stadtplaner. Die Dezernate Schule und Kultur oder Soziales und Gesundheitsverwaltung werden von Pädagogen, von Politikwissenschaftlern, von Juristen oder ganz einfach von denjenigen verwaltet, denen die Gemeindevertretung die erforderliche Befähigung zutraut.

Der Geschäftskreis eines Beigeordneten ist in jeder Stadt etwas anders zugeschnitten. Örtliche Verhältnisse, insbesondere politische Konstellationen, spielen hier eine große Rolle. Manchmal werden einem Beigeordneten auch nach einem Wechsel der Mehrheiten im Gemeinderat bestimmte Zuständigkeiten weggenommen, die dann einen (neuen) Beigeordneten von einer anderen Partei zugewiesen werden.

Unterhalb der Beigeordnetenebene beginnt das Feld der Amtsleiter und der ihnen nachgeordneten Abteilungen und Sachgebiete mit entsprechenden Abteilungs- und Sachgebietsleitern.

## **Die Ämtergliederung**

Die kommunalen Ämter sind aufgrund eines Standardvorschlags, der von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) in Köln erarbeitet worden ist, in fast allen Gemeinden der Bundesrepublik Deutschland ähnlich organisiert. Diese Ämtergliederung kann daher zusammenfassend für die Gesamtheit der Gemeinden beschrieben werden.

Es versteht sich von selbst, daß in einer kleinen Gemeinde nicht so viele Ämter vorhanden sein können wie in einer Großstadt. Um das Gefüge besser durchschaubar zu machen, soll hier dennoch das differenzierteste Gebilde einer Kommunalverwaltung, also das einer Großstadt mit mehr als 400000 Einwohnern, erklärt werden.

Die „Ämterspinne“ einer Großstadtverwaltung gliedert sich in acht Aufgabenhauptgruppen. Diese Aufgabenhauptgruppen sind:

- Gruppe 1: Allgemeine Verwaltung
- Gruppe 2: Finanzverwaltung
- Gruppe 3: Rechts-, Sicherheits- und Ordnungsverwaltung
- Gruppe 4: Schul- und Kulturverwaltung
- Gruppe 5: Sozial-, Jugend- und Gesundheitsverwaltung
- Gruppe 6: Bauverwaltung

- Gruppe 7: Verwaltung für öffentliche Einrichtungen
- Gruppe 8: Verwaltung für Wirtschaft und Verkehr

Zu jeder dieser Hauptgruppen gehört eine Reihe von Ämtern, die hier nicht einzeln aufgelistet werden sollen, weil sie der Ämterspinne entnommen werden können.

In den Aufgabengruppen 7 und 8 ("öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung, Eigenbetriebe) kann es zu Besonderheiten kommen, die hier noch erläutert werden müssen. Denn bei den gemeindlichen Einrichtungen ist es üblich und notwendig, zwischen solchen zu unterscheiden, die direkt innerhalb der Kommunalverwaltung geführt werden, und solchen, die mehr oder weniger ausgegliedert sind. Durch spektakuläre Privatisierungen der letzten Jahre ist allgemein bekannt geworden, daß z.B. Schlachthöfe als kommunale Einrichtungen, aber auch als Privatunternehmen geführt werden können. Umstritten ist die Frage, ob die Führung als Privatunternehmen immer wirtschaftlicher ist. Es bleibt jedoch festzuhalten, daß eine Gemeinde auch bei Privatunternehmen, die "öffentliche Aufgaben erfüllen, gewichtige Steuerungsmöglichkeiten in der Hand behalten kann, wenn sie sich gewissermaßen als privater Unternehmer in dieses Unternehmen einkauft. Die Gemeinde kann zum Beispiel alle oder doch die Mehrheit der Aktien einer kommunalen Aktiengesellschaft besitzen. Dann ist diese Gesellschaft zwar rechtlich selbständig, wirtschaftlich jedoch von der Gemeinde beherrscht. Ein Mittelding zwischen einem völlig selbständigen wirtschaftlichen Unternehmen und einer direkten Eingliederung in die Gemeindeverwaltung stellen die sogenannten Eigenbetriebe dar. Eigenbetriebe gehören zwar prinzipiell zur Gemeindeverwaltung, ihr Haushaltsplan ist jedoch aus dem regulären Haushaltsplan der Kommune ausgegliedert; er wird wie ein kaufmännisch geführter Geschäftsplan gesondert behandelt. Dadurch bekommt man einen besseren Überblick über die Einnahmen und Ausgaben der betreffenden Einrichtung; insbesondere kann man die Frage, ob der betreffende Betrieb kostendeckend arbeitet, leichter beantworten. Durch das Krankenhausfinanzierungsgesetz aus dem Jahre 1972 wurde zum Beispiel vorgeschrieben, daß alle öffentlichen Krankenhäuser bis spätestens 1979 auf ein kaufmännisches Buchführungssystem umzustellen waren; damit sollten die sehr hohen Ausgaben dieses Bereichs durchsichtig werden. Diese Umstellung konnte (unter anderem) in der Form der Umwandlung in einen Eigenbetrieb vollzogen werden.

In vielen Gemeinden gibt es ganz oder teilweise verselbständigte Unternehmen für die Wasserversorgung, für die Energieversorgung, auch für den "feindlichen Personennahverkehr. Die meisten dieser Betriebe brauchen Zuschüsse (insbesondere die Verkehrsbetriebe); gerade deswegen ist es sinnvoll und richtig, daß sie durch eine getrennte Buchführung ausweisen, wieviel Geld der Bürger in jedem Jahr als Pflichtbeitrag in diese öffentlichen Leistungen stecken muß.

## **Part III: Grundlagen**

### **1. Status und rechtliche Gebundenheit der Kommunen als Körperschaften des öffentlichen Rechts: Eigenverantwortung im Rahmen der Gesetze**

Der heutige Status der Kommunen im Staats- und Verwaltungsaufbau der Bundesrepublik Deutschland ist im Grundgesetz, in den Landesverfassungen und - vor allem - in den Gemeinde- und Kreisordnungen der Bundesländer geregelt. Unter Einlösung der Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 des Grundgesetzes werden den Kommunen in den Landesverfassungen und Gemeindeordnungen ihre Aufgaben als Grundlagen des Staates und des demokratischen Lebens (Art. 1 der Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern), als ausschließliche Träger der gesamten örtlichen öffentlichen Verwaltung (Art. 137 der Verfassung des Landes Hessen) zugeschrieben. Das Wesen ihrer Autonomie besteht darin, daß sie alle Angelegenheiten der örtlichen Verwaltung im Rahmen der Gesetze eigenverantwortlich regeln dürfen.

Während die Gemeinde- und Kreisordnungen den Kommunen generalklauselartig das Gesamtfeld der örtlichen öffentlichen Aufgaben eröffnen, werden die Einzelheiten der Aufgabenerfüllung dann durch weitere besondere Gesetze, nämlich durch Landes- und Bundesgesetze, geregelt. Diese Gesetze treffen die Kommunen nicht in ihrer Eigenschaft als Teilnehmer am allgemeinen Rechtsverkehr, sondern in ihrer Funktion als Glieder des Staatsaufbaus. Die Kommunen sind die wichtigsten Instanzen bei der Ausführung der Bundes- und Landesgesetze, denn in aller Regel sind es die Kommunen, die dem Bürger als Ordnungsgewalt und Leistungsträger, immer mehr auch als Serviceeinrichtung, gegenübertreten. Aufgrund des Prinzips der Gesetzmäßigkeit der öffentlichen Verwaltung bedeutet dies, daß hinter all diesen Tätigkeiten und Funktionen jeweils ein Gesetz als Eingriffs- oder Leistungsermächtigung stehen muß, wobei es hier nicht um Unterworfenheit, sondern um rechtsstaatliche Bindung geht. Eine solche Bindung kann nicht nur durch nationales Recht, sondern auch durch Rechtsetzung der Europäischen Union herbeigeführt werden.

### **2. Die Rechtsgrundlagen kommunalen Handelns**

Als Verwaltungsinstanz genießen die Kommunen keine Privatautonomie. Auch wenn sie sich im Einzelfall privatrechtlicher Handlungs- und Organisationsformen bedienen dürfen (besonders im Bereich ihrer Einrichtungen), sind sie doch Bestandteile des gestuften Aufbaus der öffentlichen Verwaltung. Damit unterliegt ihr Handeln dem Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung. Autonom sind die Kommunen nur insoweit, als sie über ihre Satzungshoheit die Rechtsgrundlagen ihres Handelns selbst setzen können - z. B. durch eine Gebührensatzung. Alle örtlichen Satzungen dürfen aber wiederum nur im Rahmen der Gesetze ergehen. Insofern unterliegt nahezu sämtliches Handeln der Kommunen gesetzlichem Einfluß, weil sie entweder

im Rahmen oder direkt nach Maßgabe von Gesetzen handeln. Die durch das Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung herbeigeführten Bindungen werden besonders deutlich, wenn man einen Gang durch die Zuständigkeitsbereiche einer (großen) Kommunalverwaltung unternimmt. Bei einem solchen Gang durch das Rathaus wird man auf die bereits erwähnten Ämter stoßen, deren Handeln dann nahezu flächendeckend von Landes- oder Bundesgesetzen, aber nur selten allein von eigenverantwortlicher Regelung determiniert wird (s. Übersicht Verwaltung).

Die (in bezug auf die beeinflussenden Gesetze nur beispielhafte) Auflistung zeigt, daß nur wenige Bereiche kommunalen Handelns nicht von Bundes- oder Landesgesetzen vorgezeichnet sind. Relativ gesetzesfrei ist noch der Kultur- und Sportbereich. Auch hierzu ergehen jedoch Regeln und Vorschriften. Als Kernbereich von ausführungsbedürftigen Gesetzen, bei denen auch und besonders die Kommunen als ausführende Instanzen mit einbezogen sind, können folgende Handlungsfelder genannt werden:

- das Recht der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (Eingriffsverwaltung/ordnende Verwaltung), z.B. das Baurecht, Gewerberecht, Normen des Rettungswesens, der Lebensmittelüberwachung; unter der ordnenden Verwaltung wird hier auch die planende Verwaltung (Bauleitplanung, Straßenplanung) verstanden;
- das Recht der Leistungsverwaltung, speziell der Sozialleistungen im engeren (Sozialhilfe, Jugendhilfe) und weiteren Sinne (Wohngeld);
- das Sanktionsrecht im Bereich der Ordnungswidrigkeiten;
- das Recht über die Durchführung von Statistiken;
- das Verwaltungsverfahrensrecht;
- das Recht des öffentlichen Dienstes.

Der Grad der Einbindung der Kommunen in dieses Netzwerk von Regelungen hängt im Einzelfall von der Regelungsdichte ab. So ist der Bundesgesetzgeber schon vom Grundgesetz her dazu verpflichtet, für die in Art. 75 aufgeführten Gebiete lediglich einen Rahmen zu normieren, der dann von den Landesgesetzgebern auszufallen ist. Auch wenn der Bund oder die Länder ihre konkurrierende Kompetenz oder die Vollkompetenz zur Regelung einer bestimmten Materie ausnutzen, können sie dies auf verschiedene Weise tun: Sie können entweder nur generalisierende Regelungen erlassen und die Einzelheiten einer Rechtsverordnung oder dem pflichtgemäßen Ausführungsermessen der Verwaltung (und damit den Kommunen) überlassen oder einzelfallorientierte Totalregelungen formulieren, die der Verwaltung nur noch den prompten, exakten Gesetzesvollzug überlassen. Zwischen diesen Extremen sind alle nur denkbaren Abstufungen möglich.

### **Finanzverwaltung**

20 Kämmerei	Haushaltsrecht, Finanzausgleichsgesetze der Länder
21 Kasse	GemeindekassenVO
22 Steueramt	GrundsteuerG, GewerbesteuerG, weitere SteuerG
23 Liegenschaftsamt	Bürgerliches Gesetzbuch, Gemeindeordnung

### **Rechts-, Sicherheits- und Ordnungsverwaltung**

30 Rechtsamt	Ordnungsbehördengesetze der Länder (ehemals: Polizeigesetze)
32 Rechtsamt	Prozeßordnungen (ZPO, VwGO, SGO)
33 Einwohner- u. Meldeamt	Melderecht
34 Standesamt	Personenstandsgesetz
35 Versicherungsamt	Reichsversicherungsordnung
37 Feuerwehr	Feuerwehrgesetze der Länder
38 Zivilschutzamt	ZivilschutzG

### **Schul- und Kulturverwaltung**

40 Schulverwaltungsamt	Landesschulgesetze
41 Kulturamt	Eigenverantwortliche Regelung
42 Bibliothek	Bibliotheksgesetze der Länder
43 Volkshochschule	Volkshochschulgesetze der Länder
44 Musikschule	)
45 Museum	)
46 Theater	) Eigenverantwortliche Regelung
47 Archiv	)

### **Sozial-, Jugend- und Gesundheitsverwaltung**

50 Sozialamt	Bundessozialhilfegesetz
51 Jugendamt	Jugendhilfegesetz
52 Sportamt	Eigenverantwortliche Regelung
53 Gesundheitsamt	Bundesgesundheitsgesetz
54 Krankenhäuser	Krankenhausgesetz

### **Bauverwaltung**

60 Bauverwaltungsamt	
61 Stadtplanungsamt	Baugesetzbuch
62 Vermessungs- und Katasteramt	Landesgesetz über das Vermessungswesen
63 Bauordnungsamt	Landesbauordnungen
64 Wohnungsförderungsamt	Wohngeldgesetz, WohnungsbauG
65 Hochbauamt	Technische Regelwerke/Bauordnung
66 Tiefbauamt	Verdingungsordnung für das Bauwesen
67 Grünflächenamt	Naturschutzrecht
68 Umweltschutzamt	Bundesimmissionsschutzgesetz, Umweltrecht

### **Verwaltung für öffentliche Einrichtungen**

70 Stadtreinigungsamt	Kreislaufwirtschaftsgesetz
71 Schlacht- und Viehhof	Veterinärrecht
72 Marktamt	Lebensmittelrecht

### **Verwaltung für Wirtschaft und Verkehr**

80 Amt für Wirtschaftsförderung	Eigenverantwortliche Regelung unter Beachtung der europarechtlichen Beschränkungen
81 Eigenbetriebe	Eigenbetriebsverordnungen der Länder
82 Forstamt	Waldgesetze, Naturschutzrecht

### **3. Die Kommunen als Ebene verfassungsrechtlich garantierter lokaler Autonomie**

Durch die Selbstverwaltungsgarantie ist abgesichert, daß die Einbindung der Kommunen in die staatliche Rechtsordnung nicht dazu führen darf, daß ihr Status als Selbstverwaltungskörperschaften mit der Befugnis zur eigenverantwortlichen Regelung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Kernbereich ausgehöhlt wird. Die Garantie der Eigenverantwortung umfaßt nach allgemeiner Ansicht nicht nur die Art und Weise der Aufgabenerledigung vor Ort, sondern auch die grundsätzliche Zuständigkeit für die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft.

Wenn der Gesetzgeber es nicht anders geregelt hat, sind die Gemeinden dazu aufgerufen, sich der örtlichen Angelegenheiten anzunehmen. Dabei enthält Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG auch außerhalb des Kernbereichs der örtlichen, unentziehbaren Aufgaben ein verfassungsrechtliches Aufgabenverteilungsprinzip zugunsten der Gemeinden. Dieses Prinzip hat der zuständigkeitsverteilende Gesetzgeber zu berücksichtigen. Er darf den Gemeinden danach eine Aufgabe mit relevantem örtlichen Charakter nur aus Gründen des Gemeininteresses, vor allem also etwa dann entziehen, wenn anders die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung nicht sicherzustellen wäre, und wenn die den Aufgabenentzug tragenden Gründe gegenüber dem verfassungsrechtlichen Aufgabenverteilungsprinzip des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG überwiegen.

Diese Freiheitsvermutung hat folgende Bedeutung: Sofern und soweit keine Vorschriften über die Art und Weise der Aufgabenerfüllung bestehen, entscheidet die Gemeinde in eigener Regelungsverantwortung über das Ob und das Wie der Aufgabenerfüllung. Dazu kann sie sich vor allem ihrer Satzungshoheit bedienen und das Institut des Verwaltungsermessens nutzen.

### **4. Die Kommunen als örtliche Gesetzgeber im Rahmen ihrer Satzungshoheit**

Die Kommunen haben die Befugnis zur örtlichen Rechtsetzung. Diese Satzungshoheit ist unmittelbarer Bestandteil ihres von Art. 28 GG garantierten Status als Selbstverwaltungskörperschaften. Üblicherweise werden in einer Gemeinde folgende Bereiche durch Ortsgesetz - d.h. durch Satzung - geregelt:

- die innere Organisation durch die Hauptsatzung,
- die finanziellen Angelegenheiten durch jährliche Haushaltssatzung, deren Bestandteil der Haushaltsplan ist;
- die Gebühren für die Benutzung kommunaler Einrichtungen (Schwimmbäder, Festsäle, Schlachthöfe);

- die Beiträge zur Finanzierung kommunaler Leistungen, insbesondere zur Erschließung, von Baugebieten;
- die Hebesätze für die örtlichen Steuern: Gewerbesteuer, Grundsteuer, Vergnügungssteuer, Hundesteuer und andere Bagatellsteuern,
- die örtliche Bodennutzung durch Bebauungspläne.

Für fast alle diese Regelungsbereiche gibt es rahmensetzende Vorschriften des Landes und Bundesrechts; in neuerer Zeit treten in steigendem Umfang auch Normen der Europäischen Union hinzu.

## **5. Die Kommunen in der Europäischen Union**

Insgesamt hat sich die Mehrzahl der Mitgliedstaaten der Europäischen Union durch Unterzeichnung und Ratifikation der vom Europarat 1985 verabschiedeten Charta der kommunalen Selbstverwaltung dazu verpflichtet, den Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung in den innerstaatlichen Rechtsvorschriften und nach Möglichkeit in der Verfassung anzuerkennen. Diese Charta ist vom deutschen Bundesgesetzgeber durch Gesetz vom 22. Januar 1987 ratifiziert worden. Die grundgesetzliche Selbstverwaltungsgarantie entspricht den Anforderungen der Charta.

### **Zusammenfassung**

1. Die Kommunen sind die Träger der verfassungsrechtlich garantierten kommunalen Selbstverwaltung.
2. Mit Rücksicht auf das Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung gibt es für nahezu alle Tätigkeitsbereiche der Kommunen mindestens rahmensetzende Vorschriften, häufig genaue Handlungsanweisungen. Nur wenige Bereiche sind noch ganz frei für die Regelungsautonomie der kommunalen Selbstverwaltung, die sich vor allem in der Satzungsautonomie und in Ermessensfreiräumen verwirklicht. Jenseits aller Regelungsversuche gibt es jedoch Freiräume auch deshalb, weil eine vollständige Lenkung der Kommunen rein verwaltungsorganisatorisch nicht möglich ist.
3. Die Kommunen sind die wichtigsten Träger der örtlichen öffentlichen Verwaltung. Man schätzt, daß sie 70 bis 80% aller ausführungsbedürftigen Gesetze ausführen. Die Zuständigkeit zur eigenverantwortlichen Regelung aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft ist ihnen garantiert. In die herkömmlichen Zuständigkeitsbereiche dürfen die Gesetzgeber in Bund und Land nicht ohne Rechtfertigung durch Gründe des Gemeininteresses eingreifen.

4. Die kommunalen Einnahmen bestehen nur zu etwa einem Drittel aus eigenen Steuereinnahmen (in den neuen Ländern ist dieser altbundesrepublikanische Anteil längst noch nicht erreicht - im Jahr 1999 betrug die Steuereinnahmen der Gemeinden in den neuen Ländern nur knapp die Hälfte der vergleichbaren Steuereinnahmen in den alten Ländern). Neben weiteren 20% Einnahmen aus Gebühren, Beiträgen und sonstigen Einnahmen sind die Gemeinden etwa zur Hälfte auf staatliche Zuschüsse angewiesen. Diese Zuschüsse werden zwar zu erheblichen Anteilen in pauschalierter Form angewiesen. Der Rest reicht aber immer noch aus, um die Kommunen an den goldenen Zügel zu nehmen. Neben der Gesetzesbindung muß daher immer auch die finanzielle Abhängigkeit in das Blickfeld genommen werden, wenn man sich über den Grad der Einbindung der Kommunen in die staatliche Ordnung und die übergeordneten Politikfelder Klarheit verschaffen will.

# **Leistung muss sich lohnen, auch wenn man auf die Hilfe des Staates angewiesen ist**

*Dr. Kajo Schommer*

*Staatsminister für Wirtschaft und Arbeit des Freistaates Sachsens*

Die Diskussion über notwendige arbeitsmarkt- und sozialpolitische Reformen ist voll entbrannt. Dabei zeigt sich eines immer deutlicher: Es genügt nicht, an der einen oder anderen Stellschraube zu drehen. „Faulenzer zu bestrafen“, mag zwar manchmal wirksam sein. Eine ganze Reform trägt dieser Ansatz aber nicht.

Hastig ausgeführte Reparaturarbeiten sind unzureichend. Die Politik muss sich endlich wieder mit der Architektur an sich befassen. Eine Grundsatzdiskussion über die künftige Konstruktion der Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe ist deshalb unvermeidlich.

Ausgangspunkt für unsere Konstruktionsüberlegungen müssen der Staat und sein Verständnis von Hilfe sein. Bisher scheint hier vor allem eine Prämisse für die Politik maßgeblich gewesen zu sein: Je umfassender und großzügiger der Staat Hilfe leistet, desto besser ist die Sozialpolitik und desto sozialer ist der Staat. Eigeninitiative und Eigenverantwortung von Hilfsbedürftigen spielen bei einer solchen Politik naturgemäß eine zweitrangige Rolle. Man nimmt sogar ihren drohenden Verlust in Kauf. Es ist höchste Zeit, dieses Verständnis von Hilfe zu überdenken.

Wer krank oder aus sonstigen Gründen in seiner Leistungs- und Arbeitsfähigkeit eingeschränkt ist, braucht die alimentierende Hilfe des Staates zur Existenzsicherung. Er braucht Fürsorge im ursprünglichen Sinne des Wortes. Das steht außer Frage. Wer aber arbeitsfähig ist, der braucht mehr. Er braucht vor allem Chancen, mit eigener Leistung seine persönliche Situation zu verbessern. Mitleid und eine Solidarität, die eher Passivität als Aktivität fördert, sind für ihn keine ausreichende Hilfe.

Wir sind inmitten des Wandels von der Industrie- zur Wissensgesellschaft. Aus abhängigen Arbeitnehmern werden zunehmend Mitunternehmer. Mit der Wissensgesellschaft erwartet uns eine Leistungsgesellschaft, die von immer mehr Menschen verlangt, selbst Regie im Berufsleben zu führen. Das alles kann nicht ohne Folgen für die Sozial- und Arbeitsmarktpolitik bleiben. Leistung und Eigenregie müssen auch hier bestimmend sein, vorausgesetzt der Hilfsbedürftige ist arbeits- und leistungsfähig.

Statt ein Mehr an öffentlich organisierter „künstlicher“ Beschäftigung zu fordern, muss eine Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, die sich an Leistung und Eigenregie orientiert, ihre Anstrengungen in erster Linie darauf konzentrieren, einen regulären

Arbeitsmarkt zu erschließen, der auch geringer Qualifizierten die Chance bietet, mit eigener Leistung die persönliche Situation deutlich zu verbessern.

Wie aber lässt sich ein Arbeitsmarkt für einfachere Tätigkeiten erschließen? Es kann nicht der richtige Ansatz sein, Maschinen durch Menschen zu ersetzen. Dort, wo Maschinen besser sind, sollen auch Maschinen eingesetzt werden. Alles andere wäre anachronistisch. Viel versprechend ist ein anderer Ansatz. Im Bereich der Dienstleistungen gibt es einen großen und an sich aufnahmebereiten Arbeitsmarkt. Ihn gilt es zu erschließen.

Heute funktioniert dieser Arbeitsmarkt aus mehreren Gründen nicht: Potenzielle Dienstleistungs-Kunden sind vielfach finanziell nicht in der Lage, ein nach heutigen Maßstäben marktgerechtes Arbeitsentgelt direkt als Lohn oder indirekt über den Preis zu zahlen. Das ist vor allem bei den persönlichen Dienstleistungen der Fall. Viele potenzielle Arbeitgeber hält auch die Pflicht, Sozialversicherungsbeiträge zu zahlen und dabei höchst komplizierte bürokratische Bestimmungen zu beachten, davon ab, persönliche Dienstleistungen in Anspruch zu nehmen. Sie verzichten entweder ganz oder „flüchten“ in die bürokratie- und abgabefreie Schwarzarbeit. Für die potenziellen Anbieter dieser Dienstleistungen, also für viele, die heute arbeitslos sind, gibt es ebenfalls eine Reihe von Gründen, warum dieser Arbeitsmarkt für sie bisher wenig attraktiv ist:

- Reguläre einfachere Arbeit bringt nicht deutlich mehr Einkommen als passive Inanspruchnahme von Sozialhilfe. Insbesondere bei Familien kann die Aufnahme einer einfacheren Arbeit sogar zur Verschlechterung der finanziellen Situation führen.
- Schwarzarbeit ist auch unter Berücksichtigung des persönlichen Risikos oft attraktiver.
- Reguläre einfachere Arbeit wird, unabhängig von der Entlohnung, gesellschaftlich oft als geringwertig eingestuft.

Damit sich die Lücke zwischen Nachfrage und Angebot auf dem regulären Arbeitsmarkt für einfachere Tätigkeiten schließen kann, müssen solche Dienstleistungen für einen weit größeren Kreis bezahlbar sein. Außerdem muss es den potenziellen Arbeitgebern einfach gemacht werden, die Arbeitgeberfunktion auszuüben. Und nicht zuletzt muss es in zweifacher Hinsicht attraktiv sein, solche Dienstleistungen zu erbringen: Die finanzielle Seite muss stimmen und die gesellschaftliche Anerkennung darf nicht fehlen.

Wer es durch eigene Leistung schafft, auf dem regulären Arbeitsmarkt überhaupt Erwerbseinkommen zu erzielen, sollte deshalb vom Staat im Rahmen noch zu bestimmender Grenzen „belohnt“ werden, und zwar unabhängig davon, ob er früher Sozialhilfe bezogen hat. Auch unabhängig davon, ob er früher arbeitslos war. Der Staat sollte also niedriges Erwerbseinkommen entsprechend der erbrachten Leistung

finanziell aufbessern. Er würde damit zugleich ein wichtiges Zeichen für die gesellschaftliche Anerkennung dieser einfacheren Dienstleistungen setzen.

Wenn der Staat niedrigere Erwerbseinkommen durch Übernahme der ansonsten von Arbeitgebern und Arbeitnehmern zu zahlenden Sozialversicherungsbeiträge aufbessern würde, könnte er zugleich erreichen, dass es dem Arbeitgeber einfach gemacht wird, Arbeitgeber zu sein. Es sollte konsequenterweise dann auch allein Sache des Arbeitnehmers sein, gegenüber dem Sozialamt oder gegenüber den Sozialversicherungen nachzuweisen, dass er durch seine geringfügig entlohnte Erwerbsarbeit einen Anspruch auf Zahlung von Sozialversicherungsbeiträgen durch den Staat erworben hat. Er allein sollte auch darüber berichtspflichtig sein, ob er ein Arbeitsverhältnis oder mehrere Arbeitsverhältnisse im maßgeblichen Zeitraum hatte. Bis zu einer noch zu bestimmenden Lohnhöhe sollte der Arbeitgeber also mit der Bezahlung des Lohnes an den Arbeitnehmer seine Pflichten möglichst vollständig erfüllen können.

Der Arbeitsmarkt für einfache Tätigkeiten kann aller Voraussicht nach aber nur erschlossen werden, wenn auf Dauer Subventionen für gering bezahlte Tätigkeiten geleistet werden. Kurzfristige Einstiegshilfen reichen nicht aus. Nach Ablauf der Einstiegshilfe würde sich erneut eine Lücke zwischen Angebot und Nachfrage auftun. Es ist Zeit, darüber offen zu diskutieren.

Ein funktionierender Arbeitsmarkt für einfachere Tätigkeiten setzt auch Veränderungen bei der Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe voraus. Hindernisse sind auszuräumen, die einen arbeitsfähigen Sozialhilfebezieher heute davon abhalten, eine Erwerbsarbeit aufzunehmen. Dazu gehören nicht nur fehlende Kinderbetreuungsmöglichkeiten oder andere Mobilitätshindernisse. Ein gravierendes Hindernis ist auch die bereits erwähnte nur geringe finanzielle Verbesserung bei Aufnahme einer Erwerbsarbeit. Das kann durch Einführung eines bereits in der Politik diskutierten, von der Sozialhilfe unabhängigen Familiengeldes erreicht werden.

Leistung muss sich aber auch für diejenigen lohnen, die keinen Arbeitsplatz - auch nicht im Bereich einfacherer Tätigkeiten - finden und trotz Arbeitsfähigkeit vollständig auf staatliche Hilfe angewiesen sind.

Sachsen hat bereits Anfang des Jahres ein Konzept zur Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe vorgestellt. Denn es gibt keinen stichhaltigen Grund für die Aufrechterhaltung von zwei getrennten steuerfinanzierten staatlichen Unterstützungssystemen. Und es gibt keinen stichhaltigen Grund für unterschiedliche Leistungen. Das Konzept umfasst vor allem auch Vorschläge für die Neugestaltung der staatlichen Hilfe. Es setzt dabei konsequent auf Leistung, Eigenständigkeit und Eigenverantwortung.

Wer nicht arbeitsfähig ist, für den soll sich bei der staatlichen Hilfe nichts ändern. Nichtarbeitsfähige sollen deshalb nach diesem Konzept künftig ein „Sozialgeld“ beziehen, das der Höhe nach mit der heutigen Sozialhilfe vergleichbar ist. Arbeitsfähige Leistungsempfänger sollen dagegen künftig ein „Sozialeinkommen“ beziehen, das um ca. 150 DM unter den Beträgen liegt, die ein nicht arbeitsfähiger Leistungsempfänger in einer vergleichbaren Situation erhält.

Anders als bisher soll der Arbeitsfähige, der noch keine Erwerbsarbeit gefunden hat, jedoch die Möglichkeit erhalten, durch persönlichen Einsatz, also durch eigene Leistung, den Grundbetrag um bis zu ca. 300 DM pro Monat zu erhöhen. Er soll also mehr bekommen, wenn er etwas tut. Etwas tun heißt hier: Gesellschaftlich anerkannte Aufgaben außerhalb der traditionellen Erwerbsarbeit wahrzunehmen, sich also bürgerschaftlich zu engagieren oder aber sich selbst für eine künftige Erwerbsarbeit weiter zu qualifizieren.

Etwas tun heißt in diesem Zusammenhang, etwas für die Gemeinschaft zu leisten oder seine eigene Beschäftigungsfähigkeit durch Fortbildung und Qualifizierung zu erhöhen.

Anders als bisher muss das heutige Sozialamt, das künftig ein Amt für „Arbeit und Soziales“ sein sollte, bei Verweigerung nicht kürzen. Die „Beweislast“ wird vielmehr umgedreht. Wer mehr will, muss nachweisen, dass er etwas geleistet hat. Es ist andererseits aber Aufgabe des künftigen Amtes für Arbeit und Soziales, dafür zu sorgen, dass Aufgaben außerhalb der Erwerbsarbeit oder Qualifizierungsmaßnahmen in ausreichendem Umfang angeboten werden. Ob diese Aufgaben oder Qualifizierungsangebote vom Unterstützungsempfänger wahrgenommen werden, ist allein seine Sache. Macht er es, wird seine Leistung durch das erhöhte „Sozialeinkommen“ belohnt. Ansonsten nicht.

Dieser Weg bedeutet für den Staat und die Sozialbürokratie Machtverlust und Steuerungsverlust. Das steht außer Frage. Aber nur dieser Weg und dieses Verständnis von Hilfe scheinen erfolgversprechend zu sein.

# Dialog für nachhaltige Leitbildpolitik

*Fritz Schramma*

*Oberbürgermeister der Stadt Köln*

Strukturwandel, Globalisierung und Euro-Einführung sind Einflüsse, die auch für Köln zu einer Neubewertung des Standortes, seiner Qualitäten und seiner Zukunftsmöglichkeiten führen. Köln misst sich im Städtewettbewerb mit Metropolen auf der ganzen Welt. Köln muss wissen, wie es sich in diesem Wettbewerb positioniert. Auch jeder Einzelne möchte wissen, welchen Platz er in der Kölner Gesellschaft einnimmt. Um diese Frage zu beantworten, braucht Köln ein Leitbild.

Als ich zu Beginn des neuen Schuljahres die vielen „I-Dötzchen“ mit ihren großen Schultüten und einem Leuchten in den Augen gesehen habe, habe ich an unsere Verantwortung gerade auch dieser Generation gegenüber gedacht. Was wir heute säen, wird diese Generation im Jahre 2020 ernten, dann, wenn sie ihre Ausbildung oder ihr Studium beendet haben, wenn sie Familien gründen oder Häuser bauen werden – in unserer Stadt. Das heißt: bei allem, was wir heute tun, müssen wir an nachfolgende Generationen denken, müssen das Feld bestellen, und die Ernte langfristig sichern. Wir sind Treuhänder unserer Kinder.

Als Oberbürgermeister der Stadt Köln mache ich mir schon längere Zeit Gedanken, wie unsere Rheinmetropole wohl 2020 aussehen wird, und wie wir alle den Weg dorthin erfolgreich beschreiten können. Hier wäre sicherlich ein Leitbild hilfreich.

Von verschiedenen Seiten wurde bereits dieses Thema diskutiert. In dieser Diskussion fühle ich mich bestätigt. Während des Wahlkampfes letztes Jahr habe ich meine Visionen für Köln im Jahre 2010 vorgestellt. Vieles von dem, was ich damals ausgesprochen habe, wird heute im Zuge der Leitbilddiskussion aufgegriffen.

Ein Leitbild soll Bürgerinnen und Bürgern, Investoren und Gästen Auskunft geben, wohin Köln steuert. Natürlich lebt man in der Kommunalpolitik vielfach von einem Augenblick zum anderen. Dabei darf man aber nie die langfristigen Ziele aus den Augen verlieren. Langfristige Ziele werden auch nie von einer Person alleine entwickelt und weiterverfolgt. Solche Ziele ergeben sich aus dem Gestern und dem Heute und wirken teilweise bis Übermorgen. Ich spreche mit sehr vielen Menschen, die immer auch Impulse geben können oder das Gefühl vermitteln, man ist auf dem richtigen Weg oder eben auf dem falschen. Die Kunst ist herauszufinden, welches tatsächlich der richtige Weg ist. Ich möchte es mal so beschreiben: Wir steuern einen Hafen an, den wir heute noch gar nicht so kennen und der sich möglicherweise auch ändert, je näher wir ihm kommen. Für diese Änderungen müssen wir aber sensibel sein, und den Kurs korrigieren, wenn wir feststellen, dass sich der Hafen an einer anderen Stelle befindet.

Diesen Herausforderungen stelle ich mich gerne. In den nächsten beiden Jahren werde ich im gemeinsamen Engagement mit Politik und Verwaltung, Institutionen und Verbänden, Bürgerinnen und Bürgern versuchen, ein Leitbild zu entwerfen, was uns zumindest Orientierung verschafft.

Ich bin sicher, dass sich durch den Einbezug von Persönlichkeiten z.B. aus dem Kölner Wirtschafts- und Kulturleben, die durchaus unterschiedliche Standpunkte vertreten, ein nachhaltig wirkendes Leitbild entwickeln lässt, was sicher über Jahre die Position Kölns in der Welt zu beschreiben hilft und Köln als eine der herausragenden europäischen Metropolen identifizieren wird.

Wie Köln im Jahre 2020 aussieht, darüber können wir bislang nur Vermutungen anstellen, wir hoffen oder wünschen allenfalls, aber wir wissen zuwenig. Um Zukunft aber zielgerichtet gestalten und als Stadt die richtigen Impulse geben zu können, müssen wir bereits heute so viel über die Zukunft wissen wie irgend möglich. Ich werde deshalb in einen Dialog treten mit Menschen und Institutionen, die sich mit solchen Zukunftsfragen beschäftigen. Mein und unser aller Ziel muss sein, Entwicklungen mit diesem Wissen zu beeinflussen.

# Zukunft für den ländlichen Raum

*Henning Schultz*

*Landrat des Kreises Wittmund*

*Herzlichen Glückwunsch zum „30-jährigen Geburtstag“. Die Tätigkeit der Stiftung hat hohe Bedeutung in allen politischen Handlungsfeldern. Ich selbst konnte das bei der einen oder anderen Veranstaltung bestätigt finden.*

*Hinsichtlich Ihres gewünschten Textes zu der „Geburtstagsrunde“ gäbe es naturgemäß vieles anzusprechen, ich möchte mich jedoch auf ein Grundthema beschränken, nämlich das, was allen ländlichen Räumen in Deutschland gemein ist:*

Gerade im sich ständig erweiternden Europa sind Kommunen ein Bezugsbereich für die Bürger, der aufgrund der immer größeren Dimensionen mehr und mehr an Bedeutung gewinnt. Diese Feststellung führt für mich zu der Konsequenz, dass Gebietsveränderungen vor diesem Hintergrund möglichst zu vermeiden sind, da der Bürger einen Bereich behalten muss, der für ihn überschaubar ist. Andererseits verlangt die immer mehr spezialisierte Verwaltungstätigkeit organisatorisch nach immer mehr besonders qualifizierten Fachleuten, die kleinere Verwaltungen nicht mehr aufbringen können. Ich bin der Auffassung, dass der historische Gebietszuschnitt einer gewachsenen Kommune ein Belang ist, der nicht ohne Grund aufgegeben werden sollte. Verwaltungstechnische Probleme infolge der fortschreitenden Spezialisierung in den Verwaltungen können durch Zusammenarbeit mehrerer Kommunen gut gelöst werden. Dieses ist zum Beispiel in den USA, wo es Landkreise zwischen 20.000 und 2 Mio. Einwohnern gibt, ständige Praxis.

Für mich wichtiger als Veränderungen der Gebietsstrukturen ist die ausreichende Ausstattung der ländlichen Räume. Gerade in den letzten Jahren wird zum Beispiel die öffentliche Infrastruktur (Bahn, Post, Strasse, UMTS, Glasfasernetz u.a.) ausschließlich nach Kriterien der Nutzer**quantität** installiert. Ländliche Regionen, wo naturgemäß - aufgrund der geringen Bevölkerungsdichte - die Zahl der Nutzer geringer ist als die in Ballungszentren, werden dabei kaum berücksichtigt. Hinzu kommt, dass die ländlichen Regionen mehr als die Ballungszentren von der Auflösung der Bundeswehrstandorte und naturgemäß von landwirtschaftlichen Problembereichen (strukturelle Veränderungen, Seuchenlagen u.a.) betroffen sind.

In Zukunft ist daher aus meiner Sicht bedeutsam, dass sich das für ländliche Räume zuständige Ministerium (Landwirtschaft) mehr dieser gesamten Probleme bewusst ist und sich der Rolle als Sachwalter ländlicher Räume mit deren vielfältigen Problemen mehr annimmt.

# Stadt und Wirtschaft als Partner

*Rita Sparschuh*

*stellv. Hauptgeschäftsführerin der Industrie- und Handelskammer zu Leipzig*

- Kommunale Daseinsfürsorge – In welchem Umfang muss / sollte sich die Kommune wirtschaftlich betätigen?
- Beschäftigungspolitik verbunden mit massivem Einsatz von ABM – Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten der ortsansässigen Unternehmen
- Rückbau der Städte – Erhaltung der identitätsstiftenden Merkmale und der Urbanität der Stadt

Dies sind nur drei Felder der Kommunalpolitik, mit denen sich die Industrie- und Handelskammer zu Leipzig in den vergangenen Monaten befasst hat.

## Wirtschaftliche Tätigkeit von Kommunen

In den vergangenen Jahren haben insbesondere die sächsischen Großstädte ihre wirtschaftliche Tätigkeit ständig ausgeweitet. Zunehmend gewinnen auch solche Kriterien wie Schaffung von Synergieeffekten zwischen kommunalen Unternehmen einschließlich Unternehmen mit kommunaler Beteiligung und das Erschließen neuer Tätigkeitsfelder zur Verbesserung der betriebswirtschaftlichen Ergebnisse an Bedeutung. Die Unternehmen werden immer stärker nach marktwirtschaftlichen Prinzipien geführt. Dies geschieht sicher auch vor dem Hintergrund der finanziellen Situation der Kommunen. Immer weniger wird die **Notwendigkeit** der wirtschaftlichen Tätigkeit der Kommune im Sinne der kommunalen Daseinsfürsorge als Entscheidungskriterium herangezogen. Andererseits gibt es auch vereinzelt positive Beispiele für Teilprivatisierungen im kommunalen Unternehmensnetz.

In Anbetracht der entstandenen kommunalen Unternehmensnetzwerke und der ständigen Ausdehnung der Tätigkeitsfelder steigt die Sorge, dass dieses Netz zunehmend autark wird. Das heißt, dass Leistungen aus der privaten Wirtschaft immer weniger nachgefragt werden, da ein Unternehmen aus dem Netzwerk diese Leistung erbringen kann. Der Mitbewerber Kommune wird für immer mehr Unternehmen Realität.

Die Verwaltungen signalisieren ihren politischen Entscheidungsträgern natürlich den Handlungsbedarf und die Entscheidungsgründe aus der Sicht der notwendigen Verbesserung der betriebswirtschaftlichen Ergebnisse. Die damit verbundenen Eingriffe in die private Wirtschaft werden nach unseren Erfahrungen nicht oder nur

sehr am Rande untersucht und sind somit oft nicht Gegenstand der Abwägung. Hier tut sich ein weites Betätigungsfeld in Sachen Information der politischen Entscheidungsträger auf. Darüber hinaus muss auch die wissenschaftliche Begleitung dieses Themas durch Forschung und Lehre intensiviert werden.

### **Kommunale Beschäftigungspolitik**

Die hohe Arbeitslosigkeit und die steigende Zahl der Sozialhilfeempfänger stellen auch für die Kommunen ein gravierendes Problem dar. Einnahmeeinbußen bzw. Mehrausgaben belasten die kommunalen Haushalte. Zunehmend engagieren sich die kommunalen Verwaltungen mit Aktivitäten, die Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger zeitweilig oder dauerhaft wieder in Beschäftigung bringen sollen.

Kommunale Beschäftigungsförderungsunternehmen sind ein Beispiel für das Engagement der Kommunen. Ohne die Verdienste der Kommune schmälern zu wollen, muss doch die Frage erlaubt sein, ob der **massenhafte** Einsatz von ABM-Kräften in diesen kommunalen Unternehmen tatsächlich ohne Auswirkung auf die Wirtschaft vor Ort bleibt. Diese Frage ist um so drängender, da in den neuen Bundesländern die Ertragskraft und Existenzfähigkeit der Unternehmen bei weitem nicht so stabil ist wie in anderen Regionen Deutschlands. Der **massenhafte** Einsatz von ABM-Kräften, z.B. bei der Grünpflege, Reinigungs- und Abbruchleistungen, Sanierungsleistungen und Hausmeistertätigkeiten, die Liste ließe sich fortsetzen, führt zur Verdrängung von privaten Unternehmen. Letztendlich kommt es zum Wegfall von Arbeitsplätzen auf dem ersten Arbeitsmarkt. Deshalb plädieren wir dafür, die kommunale Beschäftigungspolitik nicht allein nach der Zahl der ABM und der evtl. zu erwartenden kurzfristigen Entlastungen des kommunalen Haushaltes auszurichten, sondern die Wechselwirkungen mit der örtlichen Wirtschaft zu berücksichtigen. Der langfristige Rückgang der Zahl der Arbeitslosen und Sozialhilfeempfänger wird nur mit wachsenden Beschäftigungschancen in der örtlichen Wirtschaft zu erreichen sein.

### **Rückbau der Städte**

Zumindest im Osten Deutschlands leben wir in städtebaulichen Hüllen, die, betrachtet man die Entwicklung der Einwohnerzahlen und die Leerstandszahlen bei Wohnungen, eine Nummer zu groß zu sein scheinen. Dieses Problem hat sich erst in den letzten Jahren manifestiert.

Der Anteil der Gründerzeithäuser, der derzeit in Leipzig noch nicht saniert ist und der aufgrund des bereits jetzt herrschenden Leerstandes kaum Mieter finden werden, beträgt ca. 30 Prozent des Gesamtbestandes. Das ist das sogenannte letzte Drittel der Gründerzeitsubstanz. Die Eigentümer dieser Häuser haben, soweit sie auf

Fremdmittel zur Finanzierung der Sanierung angewiesen sind, kaum Chancen Kredite zu erhalten.

Die Diskussion, was als Alternative zum langsamen Verfall dieser Gebäude bleibt, ist in vollem Gange. Abriss ja, aber wie? Kann man ganze Quartiere oder Häuserzeilen abreißen, ohne die Identität des Viertels empfindlich zu stören und damit den Wegzug der Einwohner zu forcieren? Was soll danach auf den Flächen geschehen. Welche Nutzungen sind sinnvoll und bringen den Einwohner einen Mehrwert, der sie dazu bewegt, doch im Viertel zu bleiben? Kreative Konzepte zum Rückbau sind gefragt. Ideen, wie z.B. der Umbau eines Mehrfamilienhauses in ein Stadthaus mit Terrassen durch Teilabriss einzelner Etagen, werden entwickelt.

Ein Umdenken der Denkmalschützer wird derzeit von der Marktsituation erzwungen. Verfall oder zumindest teilweiser Erhalt der Bausubstanz? Das ist die neue Fragestellung. Eine Herausforderung, die nicht nur negativ zu sehen ist, weil sich so in eng bebauten, wenig begrünten, mit Verkehrslärm belasteten und deshalb ungeliebten Wohnlagen Chancen zur Steigerung der Wohn- und Aufenthaltsqualität auftun. Dies ist nicht nur eine Herausforderung für die Stadt- und Landschaftsplaner und Architekten sondern auch für die Einwohner. Sie nehmen durchaus regen Anteil an der Entwicklung und bringen auch eigene Ideen und Vorschläge ein. Das zeigen erste Erfahrungen mit Workshops zu diesem Thema.

# Städte im Wandel - Kreativität der Zerstörung

*Professor Albert Speer*

*Albert Speer und Partner, Frankfurt/Main*

Schon vor dem ersten Weltkrieg hat der österreichische Wirtschaftswissenschaftler Joseph A. Schumpeter (1883-1950) seine Theorie der „Dynamischen Ökonomien“ entwickelt. Bestehende wirtschaftliche Strukturen werden diskontinuierlich durch neue ersetzt, die aus „Innovationen“ entstehen. Diese „kreative Zerstörung“ führt zu Wachstum und neuen Strukturen, die in Wellen wieder zu Innovationen, kreativer Zerstörung und neuem Wachstum führen.

Seit Jahrtausenden ist die Stadt als die Summe aller raumbezogenen Aktivitäten gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Handelns Veränderungen ausgesetzt und diese haben immer wieder zur Zerstörung vorhandener Strukturen geführt. So hat man nach dem 2. Weltkrieg in Deutschland mehr Gebäude abgerissen, als durch den Krieg zerstört wurden.

Ob dies im Sinne von Schumpeter als „kreative Zerstörung“ bezeichnet werden kann, ist zweifelhaft, es würde einen bewußt-intelligenten Umgang mit solchen Strukturen voraussetzen. Stadtentwicklung ist aber auch von politischen Haltungen und Moden geprägt, die sich eher an der Vergangenheit orientieren. So ist in Berlin in den letzten 10 Jahren der historisierende Städtebau in Blockstrukturen des 19. Jahrhunderts dominant politisch durchgesetzt worden. Dies mag richtig sein für den Wiederaufbau der Friedrichstadt und von Teilen des Regierungsviertels, aber nicht zwangsläufig zukunftsweisend für die restlichen 95 % der gesamten Stadt Berlin.

Globalisierung und neue Technologien bedingen wesentlich den gesellschaftlichen Wandel. Die Veränderungszeiträume werden immer kürzer, gleichzeitig entsteht aus ökologischer und ökonomischer Sicht die Forderung nach nachhaltiger Stadtentwicklung. Diese setzt langlebige und dauerhafte Strukturen voraus. In der Zukunft wird sich also „kreative Zerstörung“ nicht mehr auf solche Strukturen insgesamt beziehen, sondern nur noch auf „abgenutzten“ Innenausbau und „veraltete“ Technik.

Stadtplanung versucht Zukunft zu gestalten. Karl Popper hat formuliert, daß wir trotz ständig steigender Informationsdichte Zukunft nicht vorhersagen können.. Deshalb sind statt zweifelhafter Prognosen Szenarien, Tendenzen, und Visionen sinnvolle Planungswerkzeuge.

Die Konkurrenzsituation zwischen den Welt-Metropolen wird sich weiter verschärfen. Städte und Stadtregionen werden sich immer mehr werbend um die Ansiedlung von neuen hochwertigen Arbeitsplätzen der internationalen Konzerne bemühen.

In der europäischen Stadtentwicklung der nächsten Jahrzehnte sind zwei auf den ersten Blick sich widersprechende Tendenzen erkennbar, die im intelligenten Zusammenwirken Vorteile gegenüber der globalen Konkurrenz sein können.

1. Die traditionell gewachsenen historischen Stadtzentren gewinnen ihre Attraktivität zurück. Die Stadt der kurzen Wege mit ihrer Nutzungsvielfalt, guter Erreichbarkeit und hoher Lebensqualität zieht Menschen an.
2. Es entwickeln sich bisher nicht gekannte Stadtstrukturen großer Dimension als Zentren der realen und virtuellen weltweiten Vernetzung. Globale Flughäfen, Teleports, große Bahnhöfe und Seehäfen sind die künftigen Netzknotenpunkte hochentwickelter logistischer Systeme.

Dieses Nebeneinander unterschiedlicher Strukturen und Erlebniswelten kann zu Konkurrenz oder auch zu Synergien im internationalen Wettbewerb führen. Frankfurt steht beispielhaft für diese Bipolarität: zu einer attraktiven multikulturellen Innenstadt, entsteht ein auf Weltstadtniveau gebautes Europaviertel; das Projekt Bahn 21 mit der Untertunnelung der historischen Innenstadt, einer der größten internationalen Flughäfen, der zugehörige Hochgeschwindigkeits-Bahnhof und die AirRail-City mit Hotels, Unterhaltung, Dienstleistungen, Einkaufen und Erholen dienen als Kommunikationsknoten im internationalen Netzwerk.

# Architektur als Ressource einer nachhaltigen Kommunalpolitik

*Carl Steckeweh*

*Bund Deutscher Architekten (BDA), Berlin*

Nachhaltige Kommunalpolitik am Beginn des neuen Jahrhunderts heißt nicht selten völlig neue und unbekannte Weg zu beschreiten. Die Ebbe der öffentlichen Kassen, der hohe Instandsetzungsbedarf gerade in der ostdeutschen kommunalen Infrastruktur und die völlig neuen Rahmenbedingungen durch Globalisierung und EU-Erweiterung lassen Planer ebenso wie Entscheider oftmals orientierungslos zurück. Schlimmer noch. Oft hat man den Eindruck, dass die Verantwortungsträger der gesellschaftlichen Entwicklung nur noch hinterher hetzen, ohne sich wirklich die Zeit nehmen zu können, um über geeignete Konzepte und Strategien nachzudenken. Unter diesem Druck Prinzipien nachhaltiger Entwicklung zu beachten, fällt oftmals schwer, ist jedoch angesichts der globalen ökologischen Probleme ohne Alternative. Der lange Diskussionsprozeß seit der Umweltkonferenz Rio 92, die uns die Gefahren für das weltweite Ökosystem vor Augen hielt, aber auch die grundsätzlichen Prinzipien nachhaltiger Entwicklung formulierte, läßt uns um diese Gewissheit nicht umhin kommen. Wie lässt sich aber mit denen uns zur Verfügung stehenden Mitteln das Beste für die Städte, die Menschen und die Erde heraus hohlen?

## **Ressource Architektur**

Eine Analyse in Finnland stellte fest, dass dort 70% des Volksvermögens in Bauwerken angelegt sind. Für Deutschland dürften ähnlich hohe Werte existieren. Denkt man länger über diese Zahlen nach, erschließt sich schnell, welch gigantisches ungenutztes Potenzial uns umgibt. Bauwerke, also Wohnhäuser, Brücken, Schulen, Fabriken und Bürogebäude sind nicht nur bloße Steuerabschreibungsobjekte, sondern bilden den wesentlichen Teil unseres Volksvermögens. Noch dazu sind wir jeden Tag mit ihnen konfrontiert. Sie sind die Basis unserer Lebensbedingungen: Schlaf, Arbeit, Einkauf, Unterhaltung, Sport, Erholung – fast alle unserer Tätigkeiten werden mehr oder weniger erst durch Bauwerke ermöglicht. Bauten bilden unser kulturelles Rückgrat – nicht umsonst kämpft die Denkmalpflege verbissen um jede Fachwerkkremise. Bauwerke, und damit Architekturen, stehen uns also als zweifache Ressource gegenüber. Eine materielle, oftmals noch viel zu wenig genutzte Ressource handfester Werte aus Stein, Holz oder Glas, sowie eine den gesellschaftlichen Entwicklungen und Bedingungen widerspiegelnde geistige und kulturelle Ressource, die darüber hinaus unsere elementarste Lebensgrundlage bildet.

In den letzten Jahren wurden große Anstrengungen unternommen, die Ressource Architektur effektiver zu nutzen als bisher. Stoffkreisläufe, Energiesparsysteme, effiziente Wärmedämmung, aber auch die Umnutzung aufgelassener Industriearale und Hafenanlagen oder die Revitalisierung von Innenstädten. Viele dieser oftmals innovativen Ideen kommen direkt den Städten und ihren Bewohnerinnen und Bewohnern zu gute, ob nun als verringerte Luftemission oder als neuer Arbeitsplatz.

### **Think global, act local**

Viele wegweisende Projekte sind in den letzten Jahren von Staat, Kommunen und privaten Investoren auf den Weg gebracht worden, nicht nur in Deutschland. Projekte, die sich an den Prinzipien der lokalen Agenda 21 orientieren, den Horizont der Erde im Auge behalten und dennoch lokal wirken. Nur ein Beispiel soll an dieser Stelle genannt werden: In Hamburg werden in den nächsten Jahren 100 Hektar brachliegender innerstädtischer Fläche, meist stillgelegte ehemalige Hafen- und Speicheranlagen, zu einem einzigartigen Wohn- und Gewerbeflächenstandort umgebaut. Hier sollen Wohnungen für 10.000 bis 12.000 Menschen und Dienstleistungsflächen für mehr als 20.000 Arbeitsplätze entstehen. Das Gebiet, nur wenige Minuten vom Rathaus entfernt, gibt der aus allen Nähten platzenden Hamburger Innenstadt den dringend benötigten zukunftsfähigen Entwicklungsraum und Fläche für Kultur, Freizeit und Gewerbe. Arbeitsplätze werden in der Stadt gehalten, weiträumige, ungenutzte Flächen wiederbelebt und wertvolle Bausubstanz erhalten. Der umfangreiche Wohnungsbau wird die Innenstadt beleben und ihr urbane und vielfältige Nutzungen geben. Darüber hinaus wird die Entwicklung dieses Gebietes der öffentlichen Hand wenig kosten – die Stadt bringt nur ihren umfangreichen Grundbesitz in die Finanzierung ein.

Architektur spielt in der Entwicklung und Vermarktung des Gebietes eine besondere Rolle. Anders als bei gesichtslosen Vorort-Wohnsiedlungen und Gewerbeflächen mit ihren gigantischen ökologischen Folgekosten nimmt die HafenCity-Planung die äußerst attraktive Lage am Wasser auf und folgt den Leitgedanken der europäischen Stadt mit baulicher Dichte, individuellen Ausprägungen der Baumassen, der Gestaltung des öffentlichen Raumes. Dies eröffnet die Chance zur Entwicklung eines lebendigen, unverwechselbaren Milieus.

Dieses Beispiel verdeutlicht die Ressource Architektur im Rahmen einer zukunftsfähigen und nachhaltigen Stadtentwicklung. Das HafenCity-Projekt als ein exemplarisches Stadtentwicklungsprojekt wird daher auch Thema des XXI. Architektur-Weltkongresses sein, der von 22. bis 26. Juli 2002 in Berlin stattfinden wird und zu dem 10.000 Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus Architektur, Stadtplanung, Ingenieurwesen, aber auch Immobilienwirtschaft, Sozialwissenschaften und Politik erwartet werden. Der Kongress, der unter dem Titel „Ressource Architektur“ stattfinden und vom Bund Deutscher Architekten BDA und der Union Internationales der Architectes (UIA) gemeinsam organisiert wird, begibt sich auf die Suche nach Lösungswegen für

die Probleme der gebauten Umwelt als unmittelbares Existenzgut der Menschen. Der Kongress wird vielfältige Impulse und Anregungen geben, wird beispielhafte Projekte diskutieren und den Stellenwert der Architektur als Ressource für die Verbesserung der Lebensbedingungen global und lokal erhöhen. Der Titel „Ressource Architektur“ beschreibt dabei die materielle und technische Ressource im Sinne von Ökologie, Nachhaltigkeit und Stoffkreislauf, genauso wie die geistige und kulturelle Ressource, die den Entwicklungen und Anforderungen von Zeit und Gesellschaft entspricht. Da sich die Zusammenhänge zwischen Architektur und den anderen Bereichen immer komplexer entwickeln und die Probleme nur im Austausch der Regionen und der Disziplinen zu bewältigen sind, wird die Diskussion interdisziplinär und weltweit ausgerichtet sein, greift dabei aber immer wieder auf die konkreten Bedingungen vor Ort zurück und stellt lokale Lösungsansätze, Konzepte und Strategien zur Bewältigung der Probleme der Städte, der Menschen und der gebauten Umwelt zur Diskussion. Wir laden Sie ein, an diesem Dialog teilzunehmen.

Carl Steckeweh/Matthias Legde

Weitere Informationen zum:

UIA Berlin 2002 e.V.

Köpenicker Str. 48/49

D - 10179 Berlin (Mitte)

fon: 030 - 27 87 34 40

fax: 030 - 27 87 34 12

mail: [info@uia-berlin2002.com](mailto:info@uia-berlin2002.com)

web: [www.uia-berlin2002.com](http://www.uia-berlin2002.com)

# **INNENSTÄDTE BELEBEN STADTREGIONEN STÄRKEN**

Dr. Irmgard Stippler  
Dr. Monica Müller

Berlin, im August 2001



## 10 Forderungen der Wirtschaft an die Politik

### Im internationalen Standortwettbewerb bestehen - Leistungsstarke Stadtregionen entwickeln:

*Der Standortwettbewerb wird zu einem europäischen Wettbewerb der Regionen und zu einem internationalen Wettbewerb der Metropolen. Wirtschafts- und Verkehrsräume wachsen über die kommunalen Grenzen hinaus. Das heißt für die Politik:*

- 1.** Das Zentrale Orte-Konzept bleibt notwendige Orientierung für die räumliche Steuerung privater Investitionen und öffentlicher Projekte. Es muss im Sinne des Regionalgedankens weiterentwickelt werden, um dem wirtschaftlichen Strukturwandel und einem veränderten Verbraucherverhalten Rechnung zu tragen.
- 2.** So wie die Unternehmen Synergieeffekte durch Kooperationen nutzen, müssen zukunftsorientierte Städte und Gemeinden auf interkommunale Zusammenarbeit setzen. Gute Ansätze in der Infrastruktur- und Wirtschaftsförderung müssen weiterentwickelt werden.
- 3.** Die Stärkung der Regionalplanung in Flächenmanagement und Infrastrukturplanung sind Wege, um allen Unternehmen Standortperspektiven zu eröffnen und eine ressourcenschonende Siedlungsentwicklung zu unterstützen.

### Vielfalt der Städte sichern – Innenstädte als Wirtschafts- und Erlebnisraum fördern:

*Die Innenstadt bleibt durch strukturelle Umbrüche im Handel, verändertes Verbraucherverhalten und überzogene Regulierungen gefährdet. Gleichwohl haben die Innenstädte hervorragende Perspektiven. Die Innenstadt ist ein Erlebnisraum. Es gilt, ihre Einzigartigkeit und ihr Ambiente besser zu nutzen.*

- 4.** Der Erlebnisraum „Innenstadt“ muss durch gemeinsame Maßnahmen von Handel, Kultur, Gastronomie und Freizeiteinrichtungen gestärkt und durch ein gemeinsames Management und Marketing professionell inszeniert werden.
- 5.** Eine aktive Politik für die Städte braucht zukunftsweisende Zentrenkonzepte für die Entwicklung von Freizeit- und Einzelhandelsstandorten, die mit den Nachbargemeinden abgestimmt und verbindlich umgesetzt werden.
- 6.** Der Handel braucht Gestaltungsfreiraum, um die Innenstädte durch Shopping-Events zu beleben. Dazu müssen die Ladenöffnungszeiten an Werktagen endlich freigegeben werden.

## **Die Mobilität erhöhen – Die Erreichbarkeit der Innenstädte verbessern:**

*Viele Beschränkungen des Stadtverkehrs stammen aus einer Zeit, in der der Straßenverkehr ein drängendes Umweltproblem darstellte. Eine zukunftsorientierte Politik darf den motorisierten Verkehr nicht unnötig einengen.*

- 7.** Die Innenstädte müssen für den Wirtschaftsverkehr erreichbar sein – der PKW bleibt das wichtigste Verkehrsmittel für den Einkaufs- und Lieferverkehr. Zugleich ist ein leistungsfähiger ÖPNV gerade für Berufspendler unverzichtbar. Die gewünschte Qualität und Quantität kann nur durch "kontrollierten Wettbewerb" gesichert werden: Der Staat bestimmt das ÖPNV-Angebot, während private und öffentliche Unternehmen ihre Konzessionen über Ausschreibungen erwerben.
- 8.** Der Wirtschaftsverkehr braucht ausreichend Parkmöglichkeiten. Die Interessen von Wirtschafts-, Einkaufs- und Berufsverkehr müssen mit den Bedürfnissen der Anlieger in Einklang gebracht werden.

## **Innovative Standortkonzepte entwickeln - Die Chancen von E-Business nutzen**

*E-Business verändert Einkaufsverhalten, Einzelhandelsstrukturen, Lagerhaltung und Lieferverkehre sowie das öffentliche Verwaltungshandeln. Es wird sich auf Zeitstrukturen und Flächennutzung auswirken.*

- 9.** Deutschland liegt bei der Einführung von E-Government-Lösungen im internationalen Mittelfeld. Die Möglichkeiten zum Abbau der Bürokratie und der Entwicklung neuer Kundenservices müssen genutzt werden. Ein breit angelegter Erfahrungsaustausch über die Verwaltungsmodernisierung durch E-Government ist nötig.
- 10.** Wirtschaft, Politik und Verwaltung müssen sich bei der Vermarktung der Städte und Zentren der neuen Technik bedienen. Händler und Dienstleister müssen in die internetgestützten Standortinitiativen, Regionalportale und Multimedia-Kioske einbezogen sein.

## Gliederung

- 1. Stärkung der Städte und Stadtregionen:  
Eine gemeinsame Herausforderung für Politik,  
Wirtschaft und Gesellschaft** S. 5
  
- 2. Im internationalen Standortwettbewerb bestehen –  
Leistungsstarke Stadtregionen entwickeln** S. 8
  
- 3. Vielfalt der Städte sichern – Innenstädte als  
Wirtschafts- und Erlebnisraum fördern** S. 12
  
- 4. Mobilität erhöhen – Die Erreichbarkeit der  
Innenstädte verbessern** S. 16
  
- 5. Innovative Standortkonzepte entwickeln –  
Die Chancen von E-Business nutzen** S. 19

# 1. **Stärkung der Städte und Stadtregionen: Eine gemeinsame Herausforderung für Politik, Wirtschaft und Gesellschaft**

Die Funktionsvielfalt der Städte und Stadtregionen als Lebensraum für die Menschen sowie als Wirtschaftsraum für die Unternehmen zu stärken, ist eine gemeinsame Herausforderung für Politik, Wirtschaft und Gesellschaft.

## **Gesellschaft und Wirtschaft brauchen lebendige Städte und starke Stadtregionen**

Starke Städte und Stadtregionen sind für die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung von elementarer Bedeutung. Die historische und kulturelle Eigenart der gewachsenen europäischen Stadt schafft Identität für die Bürger und prägt das Image der Stadtregion. Das vielseitige Angebot an Waren, Dienst- und Freizeitleistungen, attraktivem Wohnraum, ein interessantes kulturelles Angebot sowie ein Bündel öffentlicher Versorgungsleistungen macht die Städte zum Anziehungspunkt. Als Zentren von Wissenschaft und Forschung sind Städte seit jeher Motoren für Innovation und Fortschritt, die den Wissenstransfer in die Wirtschaft und ein hohes Qualifikationsniveau der Arbeitnehmer ermöglichen und damit wesentlich zur wirtschaftlichen Leistungskraft der Region beitragen.

## **Städte und Stadtregionen brauchen leistungsfähige Wirtschaft**

Ohne die Wertschöpfung der Unternehmen sind die Städte nicht funktionsfähig. Die gewerbliche Wirtschaft, der Handel, die Freiberufler und das Handwerk schaffen und sichern Arbeits- und Ausbildungsplätze sowie Einkommen. Handel und Dienstleistungsunternehmen garantieren die Versorgung und tragen wesentlich zur Aufenthaltsqualität in den Städten bei. Die gewerbliche Wirtschaft ist an der kostengünstigen und effizienten Erfüllung öffentlicher Aufgaben, etwa im Bereich des Städtebaus, der Ver- und Entsorgung oder der Verkehrsinfrastruktur beteiligt. Über ihre Steuerleistungen werden neben der Infrastruktur auch soziale und kulturelle Angebote der Städte für ihre Bürger finanziert.

Maßnahmen zur Belebung der Innenstädte, Stadtteilzentren und zur Stärkung der Stadtregionen müssen in Zukunft konsequent mit den Märkten und mit der Wirtschaft und nicht gegen diese vollzogen werden.

## Leitlinien

Patentrezepte gibt es nicht. Jede Stadt oder Stadtregion muss ausgehend von ihren Stärken und Schwächen ein individuelles Entwicklungskonzept ausarbeiten. Dabei müssen folgende Leitlinien zu Grunde gelegt werden.

### **Innovative Standortpolitik in Zeiten von Globalisierung und Informatisierung: Stadt und Wirtschaft in einem Boot**

Die Globalisierung und die rasante technologische Entwicklung verschärfen den Wettbewerb der Wirtschaft in nicht gekannter Weise. Der Übergang von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft sowie die Fortschritte in den Informations- und Kommunikationstechnologien verändern die Grundbedingungen städtischer Entwicklung. Die örtlichen Standortbedingungen und das Wirtschaftsklima in der Region werden für Unternehmen immer wichtiger. Jede Stadt ist heute umso mehr gefordert, gemeinsam mit der Wirtschaft neue, flexible Standortkonzepte zu entwerfen. Wirtschaftlicher Anspruch muss es dabei sein, allen Branchen und Unternehmen Standortperspektiven zu eröffnen. Ein steter Dialog zwischen Wirtschaft, Stadt und betroffenen gesellschaftlichen Gruppen ist unverzichtbar, um Transparenz und Kalkulierbarkeit für Wirtschaft, Verwaltung und Gesellschaft zu schaffen.

### **Herausforderung internationaler Standortwettbewerb: In Regionen denken und handeln**

Standortwettbewerb wird immer mehr zu einem europäischen Wettbewerb der Regionen und zu einem internationalen Wettbewerb der Metropolen. Im europäischen Standortwettbewerb kann keine Stadt mehr alleine erfolgreich sein. So, wie die Unternehmen Synergieeffekte durch Kooperationen nutzen, müssen zukunftsorientierte Städte und Gemeinden auf mehr Zusammenarbeit im überregionalen Wettbewerb setzen. Eine Kommune oder Stadt alleine kann ihre Standortstärken nicht optimal entfalten und vermarkten. Im europäischen und internationalen Standortwettbewerb wird die Zusammenarbeit ein europäischer Standortvorteil. Zentrale Handlungsfelder sind dabei die Wirtschaftsförderung und raumbezogene Planung.

In den letzten Jahren hat die Ausdehnung der Städte in das Umland stetig zugenommen. Wirtschafts- und Verkehrsräume sind längst über die kommunalen Grenzen hinausgewachsen. Städte und Gemeinden müssen ihr politisches Handeln diesen Entwicklungen anpassen und ihr „Gemarkungdenken“ abbauen. Die Akteure in den Regionen müssen Wege finden, schrittweise und in Stufen solche Kooperationen aufzubauen und zu vertiefen, die die Stadtregion in ihrer Funktionsvielfalt stärken.

## **Für attraktive und vitale Innenstädte und Stadtzentren: Alle Kräfte bündeln**

Innenstädte und Stadtteilzentren drohen, an Anziehungskraft zu verlieren. Bevölkerung und Arbeitsplätze wandern in das Umland ab, Handels- und Freizeiteinrichtungen siedeln sich auf der Grünen Wiese an. Auch öffentliche Einrichtungen folgen diesem Trend. Die Wirtschafts- und Finanzkraft der Städte wird geschwächt. Diese Entwicklung ist bedenklich, denn funktionsfähige Stadtregionen brauchen starke Zentren. Eine Stadt wird ihre Attraktivität nur dann halten und steigern, wenn sie die Dienstleistungspalette von Einzelhandel, Tourismus, Freizeitwirtschaft und das Kulturangebot der Stadt zu einem Produkt verschmelzen und positionieren kann. Die Rahmenbedingungen müssen stimmen. Dazu zählen schlüssige, im Einklang mit der Wirtschaft und den Märkten erarbeitete Stadtentwicklungs- und Einzelhandelskonzepte, eine gute Erreichbarkeit mit allen Verkehrsmitteln sowie ein vorausschauendes Flächenmanagement.

# 2.

## Im internationalen Standortwettbewerb bestehen – Leistungsstarke Stadtregionen entwickeln

### **Raumplanung muss dem wirtschaftlichen Strukturwandel Rechnung tragen**

Die Raumplanung bewegt sich in einem schwierigen Spannungsfeld zwischen raumordnerischen Idealen einerseits und wirtschaftlichem Strukturwandel und einem veränderten Verbraucherverhalten andererseits. Ziel der Politik muss es sein, einen angemessenen Ausgleich zwischen räumlicher Planung und wirtschaftlicher Freiheit zu finden.

### **Neue Herausforderungen für das Zentrale Orte-Konzept**

Die Spannungen zwischen den Zielen der Raumordnung und der empirisch feststellbaren Standortentwicklung der Wirtschaft nehmen zu.

Die Standortpräferenzen und Ansiedlungsbegehren der Wirtschaft stehen zunehmend im Konflikt mit den raumplanerischen Leitvorstellungen und den zentralörtlichen Standortclustern. Die Einzugsbereiche der neuen, großflächigen Handelsformen und der Handels- und Freizeitkomplexe lassen sich vielfach nicht mehr mit den Verflechtungsbereichen in Übereinstimmung bringen. Auch das Einkaufsverhalten der Konsumenten entfernt sich weiter von den Prämissen des Zentrale Orte-Konzeptes. Die steigende Flexibilität und Mobilität der Verbraucher stellt die räumlichen Ordnungsvorstellungen – z. B. von den Reichweiten und Einzugsbereichen der Zentralen Orte – zunehmend in Frage. Schließlich mangelt es auch in der planerischen Praxis mitunter an einer konsequenten Umsetzung des Zentrale Orte-Konzeptes. Die Beispiele für kommunale Ansiedlungsentscheidungen, die nicht mit den raumordnerischen Leitvorstellungen übereinstimmen, mehren sich.

In der Folge setzt sich die Verlagerung des Handelsnetzes an Standorte außerhalb der Zentren weiter fort. Die Konzentration von Einzelhandels- und Dienstleistungsstandorten außerhalb der Innenstädte und Zentren nimmt zu. Gewachsenen Zentren droht vielfach ein Attraktivitätsverlust und eine Schwächung ihrer Versorgungsfunktion.

### **Zentralörtliches Prinzip muss Orientierungsrahmen der Raumplanung bleiben**

Die Wirtschaft identifiziert sich mit den Zielen der Raumordnung und unterstützt das Leitbild einer polyzentrischen dezentralen Siedlungsentwicklung. Der Erhalt leistungsfähiger und funktionsgerechter Zentren und Stadtregionen ist eine raumordnerische Aufgabe mit hoher Priorität. Die gewachsenen Stadtstrukturen zählen zum kulturellen Erbe und bilden das Grundgerüst für ein raumdeckendes Versorgungssystem. Wesentliche Grundlage und Leitidee für die Raumordnung, Landesplanung und Bauleitplanung bleibt das Konzept der zentralen Orte.

Die Zentrenhierarchie schafft die dringend erforderliche Planungs- und Investitionssicherheit für private Investitionen und öffentliche Projekte im Bereich der Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen und gewährleistet einen optimalen Einsatz der finanziellen Ressourcen. Zudem bleibt das Zentrale Orte-Konzept unerlässlicher Orientierungsrahmen für die räumliche Steuerung der Ansiedlung großflächiger Einzelhandels- und Dienstleistungskomplexe, durch die gewachsene Zentren nicht gefährdet und in ihrer Versorgungsfunktion ausgehöhlt werden. Die Bedeutung des zentralörtlichen Prinzips als Leitvorstellung der Raumplanung wird auch durch die nachteiligen siedlungsstrukturellen Entwicklungen etwa in Großbritannien oder in den USA unterstrichen, die wegen fehlender vergleichbarer Rahmenvorschriften entstanden sind.

Andererseits darf der planungsrechtliche Ordnungsrahmen die wirtschaftliche Dynamik und den strukturellen Wandel nicht unterbinden. Jeder Strukturwandel ist immer auch mit wirtschaftlichem und technischen Fortschritt, Effizienzsteigerungen, verbesserter Befriedigung der Verbraucherwünsche und neuen Wachstums- und Beschäftigungsperspektiven verbunden. Wirtschaftlicher Anspruch muss es sein, allen Branchen und Unternehmen Standort- und Entwicklungsperspektiven zu eröffnen.

### **Zentrale Orte-Konzept weiterentwickeln**

Die Funktionsfähigkeit des Zentrale Orte-Konzeptes muss angesichts der strukturellen Entwicklungen und der nicht hinreichend konsequenten Umsetzung in der kommunalen Praxis gestärkt werden. Damit das Zentrale Orte-Konzept auch in der Zukunft weiterhin als räumliches Ordnungsmodell wirksam bleiben kann, muss dem veränderten Umfeld und den strukturellen Entwicklungen Rechnung getragen werden. Dort, wo das Zentrale Orte-Modell an seine Grenzen stößt bzw. einer Anpassung an die realen Gegebenheiten und an die Anforderungen von Wirtschaft und Gesellschaft bedarf, sind konzeptionelle Reformen unter Einbeziehung der Wirtschaft zu prüfen und umzusetzen. Der bewährte Ordnungsrahmen wird damit aber nicht generell in Frage gestellt.

## **Wachstum fördern – Interkommunale Kooperationen stärken**

Eine hochwertige Infrastrukturausstattung, preisgünstiges Bauland und moderate öffentliche Abgaben sind für Unternehmen maßgebliche Standortfaktoren, die über Ansiedlungs- und Investitionsvorhaben mitentscheiden. In Zeiten knapper Kassen können solche öffentlichen Leistungen nur dann bedarfsgerecht und kostengünstig bereitgestellt werden, wenn sich die Kommunen über eine effiziente Arbeitsteilung verständigen. Erste erfolgversprechende Ansätze gibt es in der Planung und Wirtschaftsförderung.

### **Gute Ansätze in der Infrastruktur- und Wirtschaftsförderung weiterentwickeln**

Erfolgreiche Kooperationen finden sich in den Aufgabenfeldern, die Kosten- und Qualitätsvorteile für alle Beteiligten versprechen. Vor allem im Bereich der Ver- und Entsorgungswirtschaft und des ÖPNV bilden Kommunen entsprechende Zweckverbände, die Vorbild für die Kooperationsbemühungen in anderen Ländern sein können. Verstärkt wird die kommunale Arbeitsteilung in jüngster Zeit auch in der Wirtschaftsförderung, dem regionalen Standortmarketing und bei den Kultur- und Freizeitangeboten. Zwar lassen sich die Lösungen der jeweiligen Gemeinden nicht 1:1 auf andere Regionen übertragen. Gleichwohl sollten gute Erfahrungen der Region verstärkt zur Nachahmung anregen.

### **Interkommunale Entwicklungskonzepte erarbeiten und umsetzen**

In Verdichtungsräumen ist notwendige Voraussetzung für die konsequente Umsetzung zentralörtlicher Leitvorstellungen die Aufstellung und regionale Abstimmung kommunaler Zentrenkonzepte sowie die Festlegung wirksamer Verfahren zu ihrer Durchsetzung.

### **Abstimmung von Bauleitplänen**

Die konsequente Umsetzung der planerischen Vorgaben erweist sich vor allem in eng verflochtenen Stadt-Umland-Bereichen als zunehmend schwer erfüllbar. Die planerischen Zielvorgaben stehen in der Praxis vielfach hinter den Erfolgchancen im kommunalen Standortwettbewerb zurück. Um Fehlentwicklungen im Rahmen eines kommunalpolitischen Ansiedlungswettbewerbs zu Lasten der Städte zu vermeiden, müssen die Gemeinden untereinander mehr als bisher grenzüberschreitend verbindliche Regeln für Ansiedlungsentscheidungen festlegen.

### **Entwicklung von interkommunalen Gewerbegebieten**

Um sämtlichen Unternehmen eine Standortperspektive in der Region zu geben und gleichzeitig dem Anspruch einer flächensparenden und optimalen Siedlungsentwicklung gerecht zu werden, bedarf es der verstärkten Entwicklung interkommunaler Gewerbegebiete. Erste positive Erfahrungen von Kommunen sollten zur Nachahmung anregen.

### **Regionaler Flächennutzungsplan nicht zielführend**

Der regionale Flächennutzungsplan wurde in § 9 Abs. 6 ROG mit dem Ziel aufgenommen, eine bessere Koordination zwischen regionalen und kommunalen Planungsträgern herzustellen. Zur Stärkung der regionalen Ebene setzt das BMVBW nun auf eine beschleunigte Umsetzung in den Ländern.

Die IHK-Organisation hatte bereits im Gesetzgebungsverfahren ihre Skepsis gegenüber den Plänen zum Ausdruck gebracht, die Regionalplanung und den Flächennutzungsplan zu einer Ebene zusammenzuführen. Dafür fehlen die technischen Voraussetzungen, weil die Maßstäblichkeit und Regelungsdichte von Flächennutzungs- und Regionalplan nicht übereinstimmen. Auch eine Planungsvereinfachung ist nicht zwingend gegeben.

### **Keine zusätzlichen Verwaltungsstrukturen schaffen**

Grundsätzlich bleibt zu gewährleisten, dass die kommunale Selbstverwaltung durch Planungsvereinfachungen nicht geschwächt wird. Ein Zusammenführen unterschiedlicher Planungsebenen würde letztlich bedeuten, dass entweder bestehende Hierarchien politischer Verantwortlichkeiten verändert oder die praktische Umsetzung des Vorhabens nicht realisiert werden kann.

# 3.

## Vielfalt der Städte sichern – Innenstädte als Wirtschafts- und Erlebnisraum fördern

### **Stärkung des Einzelhandelsstandortes Innenstadt**

Der Einzelhandel hat eine unverzichtbare Leitfunktion für funktionsfähige Innenstädte. Er versorgt die Stadt und ihre Verflechtungsbereiche und schafft Arbeits- und Ausbildungsplätze. Er prägt das Stadtbild und übt enorme Anziehungskraft aus. Er macht die Stadt zum Erlebnis und ist Anlass, die City zu besuchen und dort zu verweilen.

Der Einzelhandelsstandort Innenstadt bleibt gefährdet. Strukturelle Umbrüche im Handel und Veränderungen beim Verbraucherverhalten verschärfen die Verlagerung an Standorte außerhalb der Innenstädte und Stadtteilzentren. Die Verbraucher werden mobiler und flexibler und sind kaum noch auf bestimmte Einkaufsstandorte und Betriebstypen fixiert. Standorte außerhalb innerstädtischer Lagen werden durch den Trend zu größeren Verkaufsflächen und die Ausbreitung großflächiger Betriebstypen begünstigt. Filial- und Großbetriebe ohne traditionell angestammte Standorte treffen ihre Ansiedlungsentscheidungen nach streng rentabilitätsorientierten Kriterien. Schlechte innerstädtische Bedingungen in Bezug auf Erreichbarkeit, Mieten und übermäßige Regulierung und Bürokratie können aus Sicht ansiedlungswilliger Unternehmen gegen den Standort Stadt sprechen. Auch die Ausweitung des Online-Handels droht, dem innerstädtischen Handel weitere Kaufkraft zu entziehen. Aktive Strategien zur Stärkung der Innenstädte sind gefragt.

### **Innenstädte und Stadtzentren zum Erlebnisraum machen**

Handels- und Freizeitkomplexe außerhalb der Zentren locken mit neuen, professionell inszenierten Einkaufs- und Freizeiterlebnissen. Städte müssen gezielte Maßnahmen ergreifen, um eine rentable Standortalternative für ansiedlungswillige Händler und eine attraktive Freizeit- und Einkaufsalternative für erlebnishungrige Kunden zu bleiben. Ihre historische, bauliche und funktionelle Dichte verleiht ihnen Einzigartigkeit und Ambiente. Sie haben beste Voraussetzungen, sich im Wettbewerb der Standorte zu behaupten. Dennoch sind aktive Strategien gefragt: Die Städte müssen durch gestalterische Maßnahmen und durch die Verbindung von Handel, Kultur, Gastronomie und anderen Freizeiteinrichtungen zum Erlebnisraum werden.

### **Gemeinsame Strategien bei Management und Marketing für die Städte**

Die Position der Städte muss professioneller als bisher durch effizientes Standortmanagement und -marketing gestärkt werden. Alle Initiativen und Aktivitäten müssen sinnvoll gebündelt werden.

Unverzichtbar ist eine enge Zusammenarbeit aller Beteiligten aus Politik, Verwaltung, Industrie- und Handelskammern, Interessenverbänden und den privaten Unternehmen. Punktuelle Events und vereinzelte Aktionen müssen in einer zielgerichteten, langfristigen Gesamtstrategie aufeinander abgestimmt werden. Die Stadt muss beim Besucher und Kunden als Ganzes in Erscheinung treten.

### **Öffentliche Dienstleistungen in den Innenstädten belassen oder ansiedeln**

Öffentliche Dienstleistungen müssen in den Innenstädten verbleiben oder dort angesiedelt werden. Die Auslagerung öffentlicher Einrichtungen in Stadtrandbereiche führt zu weiterer Abwan-

derung von Besuchern und Arbeitnehmern aus der Stadt auf die grüne Wiese. Die Anziehungskraft der Innenstadt wird geschwächt. Gleichzeitig wird die Akzeptanz von innenstadtstärkenden Konzepten bei Investoren und dem örtlichen Einzelhandel geschwächt. Wirtschaft und Kommunen müssen an einem Strang ziehen.

### **Hohe Aufenthaltsqualität in schönen, funktionalen und sicheren Städten**

Zu den Vorteilen der Städte im Standortwettbewerb zählt ihr Ambiente. Ein attraktives Stadtbild ist Voraussetzung für Anziehungskraft und Aufenthaltsqualität. Eine architektonisch ansprechende

Gestaltung von öffentlichen Plätzen, Gebäuden, Grünanlagen, Gehwegen, Fußgängerzonen und Passagen prägt das Erscheinungsbild. Auch die Wirtschaft ist bei der Gestaltung ihrer Bauten zur Initiative aufgerufen. Neben dem äußeren Erscheinungsbild muss auch der Multifunktionalität der Innenstädte Rechnung getragen werden. Kriminalität und Verschmutzung in den Städten verunsichern die Bürger und werden zunehmend als Bedrohung empfunden. Städte und Innenstadthandel werden gestärkt, wenn sich die Kunden in der Stadt und bei der An- und Abreise wohl fühlen. Die Verbesserung des Stadtbildes erfordert eine intensive Zusammenarbeit von Verwaltung und Wirtschaft.

## **Planerischen Ordnungsrahmen konsequent umsetzen**

Das planerische Instrumentarium reicht im Wesentlichen aus, um die Ansiedlung in Einklang mit städtebaulichen und raumordnerischen Vorstellungen zu bringen. Es bedarf allerdings eines konsequenten Einsatzes der Instrumente.

## **Kommunale und interkommunale Konzepte für die Handelsentwicklung ausarbeiten und umsetzen**

Zentrenkonzepte für die Entwicklung von Freizeit- und Handelsstandorten haben sich bewährt und sollten von allen Gemeinden vorgelegt und verbindlich umgesetzt werden. Sie liefern Investoren eine transparente, zuverlässige Entscheidungsgrundlage und dienen als Orientierungsrahmen für die Verwertung von Liegenschaften, wie z. B. Bahnimmobilien.

Vor allem in Verdichtungsräumen müssen sich Städte und Umland sowie benachbarte Gemeinden als Region begreifen. Nur wenn großflächige Ansiedlungsbegehren konsequent einer übergemeindlichen Abstimmung unterzogen werden, lassen sich die Ziele von Raumordnung und Landesplanung sowie eine Orientierung am Konzept der zentralen Orte tatsächlich erreichen.

Die Ansiedlung von Factory Outlet-Centren reflektiert die veränderten Verbraucherinteressen und ist Teil des Strukturwandels. Allerdings kann eine Ansiedlung für die umliegenden Gemeinden weitreichende Folgen haben. Deshalb müssen FOC-Ansiedlungen wie alle anderen großflächigen Ansiedlungen stadtverträglich gesteuert werden. Das raumordnerische und bauplanungsrechtliche Instrumentarium ist konsequent auch auf FOC's anzuwenden.

## **Bebauungspläne an das neue Baurecht anpassen**

Viele Gemeinden verzichten darauf, alte Bebauungspläne der aktuellen Baunutzungsverordnung anzupassen. Großflächige Einzelhandelsprojekte bleiben ansiedelbar, auch wenn sie den aktuellen Zielen von Landes- und Regionalplanung widersprechen. Insbesondere in „handelssensiblen“ Standortbereichen muss Sorge getragen werden, dass die aktuellen Vorschriften Anwendung finden.

## **Flexibilität des §11 (3) BauNVO ausschöpfen**

Die sachgerechte Steuerung großflächiger Einzelhandelsprojekte durch § 11 Abs. 3 BauNVO bleibt unerlässlich. Ungerechtfertigte Behinderungen ansiedlungswilliger Unternehmen könnten sich allenfalls in solchen Fällen ergeben, in denen § 11 Abs. 3 BauNVO in der Vollzugspraxis übermäßig starr gehandhabt wird. Als eine widerlegbare Vermutungsregel bietet § 11 Abs. 3 BauNVO im begründeten Einzelfall ausreichend Flexibilität, großflächige Ansiedlungen von Betrieben mit Verkaufsflächen über der Vermutungsgrenze auch außerhalb von Kern- und Sondergebieten zu genehmigen. In diesem Sinne ist auf eine flexible Auslegungspraxis in den Gemeinden hinzuwirken. Einer Veränderung der gesetzlichen Bestimmungen des § 11 Abs. 3 BauNVO bedarf es zumindest derzeit nicht.

## **Entlastung der Innenstadt: Deregulierung und Verwaltungsvereinfachung**

Auflagen, Nutzungsgebühren und bürokratische Belastungen engen den innerstädtischen Handel ein. Aus Unternehmenssicht verteuern sie Standortentscheidungen zu Gunsten der Städte. Deregulierung und Verwaltungsvereinfachung sind geboten.

### **Sondernutzungsgenehmigungen mit Augenmaß**

Genehmigungsverfahren für Sondernutzungen sind oft langwierig und über mehrere zuständige Stellen verteilt. Die Nutzungsgebühren stellen eine zusätzliche finanzielle Belastung dar. Durch die bürokratischen Prozesse sind werbewirksame Aktionen der Händler nur unter erschwerten Bedingungen und vielfach nicht kurzfristig möglich. Den Aktionsmöglichkeiten der Händler in Einkaufszentren können die Innenstadthändler nicht genügend entgegensetzen. Die Vorschriften müssen mit mehr Augenmaß ausgelegt und auf ein angemessenes Maß zurückgeführt werden.

### **Interessenausgleich beim Denkmalschutz**

Von einem positiven Gesamterscheinungsbild profitiert die ganze Innenstadt. Überzogener Denkmalschutz belastet den innerstädtischen Handel und richtet sich im Ergebnis gegen die Stadt selbst. Er schränkt den Aktionsradius bei Fassadengestaltung, Gestaltung der Geschäftsräume und Außenwerbung ein. Beim Denkmalschutz muss ein Ausgleich zwischen dem Anliegen, historische Bausubstanz zu erhalten, und den Einzelhandelsinteressen gefunden werden.

### **Ausreichend Spielräume für Gestaltung und Werbung**

Außenwerbung und Fassadengestaltung prägen das Stadtbild - Werbung soll schließlich auffallen. Negative Folgen für das Stadtbild sollen durch Gestaltungs- und Werberegulungen verhindert werden. Dennoch sind Werbeanlagen und Fassadengestaltung unentbehrlich für den Handel: Sie dienen der Orientierung der Konsumenten und der Dokumentation der Unternehmensleistungen. Wenn Gestaltung und Außenwerbung übermäßig stark reglementiert sind, kann die Wirksamkeit der Werbemaßnahmen beeinträchtigt werden. Oder die Gestaltungsaufgaben ziehen Kosten nach sich, die die Innenstadthändler erheblich belasten. Ein angemessener Interessenausgleich muss gefunden werden.

### **Freie Ladenöffnungszeiten an den Werktagen**

Der Handel braucht Gestaltungsfreiraum, um durch ein attraktives zeitliches Öffnungsprofil seine Kunden an sich zu binden. Auch abendliche Shopping-Events können helfen, Innenstädte zu beleben. Die Ladenöffnungszeiten an den Werktagen müssen endlich freigegeben werden. Zu kurz greifen Ansätze, Städte bei Ladenöffnungszeiten zu privilegieren. Die Innenstädte müssen direkt gestärkt werden - nicht über den Umweg belastender Maßnahmen auf außerstädtische Standorte. Dies führt nur zu erneuten Verzerrungen im Wettbewerb und löst nicht die eigentlichen Probleme der Innenstädte.

# 4.

## Die Mobilität erhöhen – Die Erreichbarkeit der Innenstädte verbessern

### Stadtverkehr – immer weniger ein Umweltproblem

Viele Beschränkungen des städtischen Verkehrs stammen aus einer Zeit, in der der Straßenverkehr ein drängendes Umweltproblem darstellte.

Inzwischen haben technische Innovationen von der

Öffentlichkeit weitgehend unbeachtet zu deutlichen Verbesserungen geführt. Der geregelte Drei-Wege-Katalysator für PKW hat die Emissionen der wesentlichen Luftschadstoffe deutlich verringert. Die mit der Katalysatortechnik einhergehende Einführung des bleifreien Kraftstoffs hat zugleich dazu geführt, dass die Bleiemissionen bedeutungslos geworden sind. Auch im Nutzfahrzeugbereich konnten durch Verschärfungen von Grenzwerten beachtliche Verbesserungen erreicht werden: So emittieren moderne Euro-III-Fahrzeuge gegenüber LKW der 80er Jahre 64 % weniger Kohlenmonoxid, 54 % weniger Kohlenwasserstoffe, 51 % weniger Stickoxide und sogar 79 % weniger Partikel. Auch die Lärmemissionen von Fahrzeugen konnten durch technischen Fortschritt spürbar verringert werden. Dies zeigt ein plastisches Beispiel: 24 LKW moderner Bauart erzeugen einen gleich hohen Geräuschpegel wie ein vor 1970 gebauter LKW.

Trotz wachsenden Straßenverkehrs haben dadurch die Schadstoff- und Lärmemissionen in den letzten Jahren vielerorts abgenommen. Die Luftqualität hat sich spürbar verbessert. Mit Erfordernissen des Umweltschutzes können die weiter fortschreitenden Einschränkungen des Verkehrs in Städten kaum noch begründet werden. Hier ist eine Verkehrspolitik mit Augenmaß erforderlich, die die unbestreitbar vorhandenen Verbesserungen berücksichtigt und den motorisierten Verkehr nicht unnötig einengt.

### Enge Zeitfenster im Lieferverkehr behindern Handel, Transportgewerbe und Pendler

Die Warenanlieferung in den Städten muss den Erfordernissen des Handels, des produzierenden Gewerbes und der Gastronomie Rechnung tragen.

Vor allem in vielen Innenstädten wird die

Anlieferung von Gütern sehr erschwert. Restriktionen der Kommunen schränken die Anlieferzeit auf enge Zeitfenster ein. In besonderem Maße betroffen sind hiervon die Fußgängerzonen, in denen durch die hohe Einzelhandels- und Gastronomiedichte ein intensiver Liefer- und Entsorgungsverkehr anfällt. Die Transportunternehmen sind dadurch zu Anlieferungen in den Spitzenzeiten des morgendlichen Berufsverkehrs gezwungen. Dies führt nicht nur zu Behinderungen des Berufsverkehrs, sondern verhindert auch eine Optimierung der Routenplanung, was zu schlechterer Fahrzeugauslastung und damit zu noch mehr Verkehr führt.

Wer die Flucht des Einzelhandels aus den Innenstädten stoppen will, muss die Anlieferung zu Zeiten ermöglichen, die den Erfordernissen des Handels und der Transportunternehmen entgegen kommen.

### **Auch die Wirtschaft muss ihren Beitrag leisten**

Ein entscheidendes Hemmnis bei der Optimierung des städtischen Güterverkehrs stellen die Probleme an der Rampe dar. In historisch gewachsenen Stadtkernen sind großzügig angelegte Ladezonen mit LKW-gerechten Rampen, Wendeflächen und Wartebereichen weder wirtschaftlich darstellbar, noch städtebaulich erwünscht. Eine Beseitigung des „Engpasses Rampe“ durch bauliche Maßnahmen scheidet daher in vielen Fällen aus. Gleichwohl sind auch die Empfänger und Versender von Waren gefordert. Sie müssen dafür Sorge tragen, dass die Fahrzeuge zügig be- oder entladen werden können. Hierfür sind ausreichend Personal und Ladehilfsmittel bereit zu halten.

### **Die Innenstadt muss mit dem Pkw erreichbar bleiben**

Um die Besucher der Innenstädte zum Umstieg auf den ÖPNV zu bewegen, verfolgen einige Städte eine restriktive Verkehrspolitik gegen den PKW. Der motorisierte Individualverkehr soll dabei durch Beseitigung oder Umwidmung von Fahrstreifen zu Busspuren, verkehrsbrechende Ampelschaltungen, komplizierte Einbahnstraßenregelungen, hohe Parkgebühren und Parkraumverknappung aus den Innenstädten verdrängt werden. Der PKW ist und bleibt dennoch das wichtigste Verkehrsmittel im Einkaufsverkehr. Die politisch gewünschte Verlagerung auf den ÖPNV scheidet bei vielen Einkaufsfahrten als Alternative aus. Dies gilt vor allem für den Kauf sperriger Konsumgüter. Der Erfolg der Einkaufszentren an den Stadträndern beruht nicht zuletzt darauf, dass dort den Kunden ausreichender Parkraum in fußläufiger Entfernung zur Verfügung steht. Auch Handwerker und Handelsvertreter mit ihren Warenmusterkollektionen sind auf den PKW angewiesen. Ähnliches gilt für viele Kunden von Arztpraxen, Apotheken und sozialen Einrichtungen, denen die Nutzung von Bus und Bahn nicht möglich ist. Wer die Innenstadt als Wirtschaftsstandort erhalten und stärken will, muss den Zugang mit dem PKW sicherstellen.

### **Ausreichend Parkmöglichkeiten für den Wirtschaftsverkehr schaffen**

Die IHK-Organisation wendet sich gegen die Forderung, großflächige Anwohnerparkbereiche in Innenstädten zu schaffen und dadurch den ruhenden Verkehr fast ausschließlich auf den Anwohnerverkehr zu reduzieren. Anwohnerparkzonen dürfen nicht zu Lasten der Einzelhandelskunden und des übrigen Wirtschaftsverkehrs über Gebühr ausgedehnt werden.

Um einen funktionsfähigen Wirtschaftsverkehr zu sichern, müssen flexible Konzepte verfolgt werden, die die schützenswerten Interessen des Wirtschaft-, Einkaufs- und Berufsverkehrs sowie der Anwohner zu einem vernünftigen Ausgleich bringen. Wollen die Innenstädte den Verlust ihrer Funktionsfähigkeit nicht riskieren, müssen die Anwohnerparkzonen auf das notwendige Minimum beschränkt werden.

Denkbar wäre beispielsweise eine Parkraumbewirtschaftung in der Weise, dass in einem bestimmten Gebiet der gesamte Parkraum – eventuell gestaffelt – gebührenpflichtig ist und die in diesem Gebiet ansässigen Anwohner von der Gebührenpflicht befreit werden. Auf diese Weise können viele Stellplätze geschaffen werden, die flexibel von Anwohnern als auch von Dritten als Kurzparkplätze genutzt werden können. Für ein solches Konzept gibt es funktionierende Beispiele in einer Reihe von Städten.

### **Die Stellplatzablöse muss abgebaut werden**

Die Verpflichtung zur Schaffung von Park- und Garagenplätzen dient zwar einerseits der Erreichbarkeit des Standortes Innenstadt und liegt insoweit auch im Interesse von Handel, produzierendem Gewerbe und Dienstleistungen. Die Höhe der Ablösesummen aber, die Zweckentfremdung ihres Einsatzes sowie Situationen, in denen die Gemeinde den Bau von Parkplätzen ohne Prüfung der Möglichkeit ihrer Realisierung verbieten kann und trotzdem Ablösungen zu zahlen sind, belasten die Investoren und richten sich damit letztlich auch gegen die Innenstädte insgesamt. Das Instrument der Stellplatzablöse sollte abgebaut werden.

### **Baustellen dürfen die Wirtschaft nicht unnötig behindern**

Straßensperrungen und Behinderungen durch Arbeiten an Fahrbahndecken und Versorgungsleitungen sind vielfach unvermeidbar. Sie können allerdings für den innerstädtischen Einzelhandel zu erheblichen Umsatzeinbußen führen. Mangelhafte Abstimmungen und Verzögerungen bei der Durchführung der Arbeiten müssen künftig ausgeschlossen werden. Notwendig ist statt dessen ein leistungsfähiges Baustellenmanagement, das die Belastungen für Anwohner und Wirtschaft minimiert.

### **Mehr Markt im ÖPNV**

Städte sind auf einen leistungsfähigen Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) angewiesen. Ohne ihn könnten die Pendlerströme nicht bewältigt werden. Allerdings ist der ÖPNV in der gewünschten Qualität und Quantität im Regelfall nicht allein mit Fahrscheinerlösen zu finanzieren. Grundsätzlich wären diese Verkehre daher als gemeinwirtschaftliche Verkehre nach § 13 a PBefG auszuschreiben. Das Gesetz erlaubt den Verkehrsbetrieben derzeit jedoch, „sonstige Unternehmenserträge im handelsrechtlichen Sinn“ zur Sicherstellung der Eigenwirtschaftlichkeit zu verwenden. Gewinne aus der kommunalen Stromversorgung werden so zur Defizitabdeckung der kommunalen Verkehrsbetriebe verwendet. Eine Ausschreibung dieser Verkehre kann damit umgangen werden.

In vielen Städten mit kommunalen Verbundunternehmen wird dieser so genannte „Querverbund“ seit Jahrzehnten praktiziert. Der ÖPNV-Markt bleibt abgeschottet; private Busunternehmen haben keine Chance, ihre Leistungsfähigkeit unter Beweis zu stellen. Finanziert wird der übersteuert erstellte ÖPNV indirekt von den Einwohnern und der Wirtschaft, die für Strom, Gas und Wasser überhöhte Preise zu entrichten haben.

Ein leistungsfähiger ÖPNV ist für die Städte unverzichtbar; er muss aber effizient erstellt werden. Wichtig ist es daher, kontrollierten Wettbewerb im ÖPNV zügig einzuführen: Die kommunalen Aufgabenträger bestimmen Qualität und Quantität der Leistungen. Die Konzessionen werden über ein verpflichtendes Ausschreibungsverfahren für gemeinwirtschaftliche Verkehre an die Unternehmen vergeben.

# 5.

## Innovative Standortkonzepte entwickeln – Die Chancen von E-Business nutzen

**Die Chancen von E-Business verstärkt nutzen** Die neuen Entwicklungen in der Informations- und Kommunikationstechnik haben tiefgreifende Veränderungen für Wirtschaft und Gesellschaft ausgelöst. Zwar lassen sich heute noch keine präzisen Entwicklungsprognosen erstellen, aber es zeichnet sich ab, dass die neuen technischen Möglichkeiten letztlich auch Auswirkungen auf die Zeitstrukturen und Flächennutzung haben werden. E-Commerce wird das Einkaufsverhalten verändern und sich auf die Einzelhandelsstruktur und -standorte, auf Logistik, Lagerhaltung und Lieferverkehre auswirken. Telearbeit und die Möglichkeiten zur internetgestützten Kommunikation werden das Arbeits- und Freizeit- sowie das Mobilitätsverhalten beeinflussen.

Mit Electronic Government hat die E-Business-Revolution die öffentliche Verwaltung erreicht. Die digitale Unterstützung von Information, Kommunikation und Transaktionen in öffentlichen Verwaltung wird zu einem wichtigen Faktor für den Standortwettbewerb. Im Ausland wurde der Entwicklungspfad von E-Government-Lösungen bereits geebnet. Die Erfahrungen in Großbritannien, Finnland, Australien oder den USA zeigen, dass die Informations- und Kommunikationstechnologien ganz entscheidende Impulse für mehr Effizienz, Transparenz und Kundenorientierung des Verwaltungshandelns liefern.

Der internationale Vergleich zeigt auch, dass Deutschland noch am Fundament der virtuellen Rathäuser arbeitet. IuK-Technologien liefern die entscheidenden Potenziale, um die Interaktionen zwischen Verwaltung, Wirtschaft und Bürgern zu stärken, die Kommunikationskosten zu reduzieren und den Informationsaustausch zu intensivieren. Der Abbau von Bürokratie, unkomplizierte Behördenkontakte, die zügige Bearbeitung von Genehmigungsverfahren sowie Kosteneinsparungen erhöhen die Attraktivität des Wirtschaftsstandortes.

### **E-Government-Konzepte entwickeln statt Einzellösungen fördern**

Fast alle Städte und Regionen sind heute mit einer Präsentation im Internet vertreten. Vielseitige Informationen über Politik, Kultur, Gesellschaft und Wirtschaftsstandort sind schnell verfügbar, die Kommunen per E-Mail erreichbar und Formulare im Internet abrufbar. Allerdings steht die Entwicklung interaktiver Online-Angebote in Deutschland noch am Anfang und bleibt meist auf Insellösungen einzelner Ämter beschränkt.

Vorrangige Aufgabe ist es nun, das Informations- und Serviceangebot im Bereich der Wirtschaftsförderung, Stadtplanung und des Verkehrs systematisch auszubauen, nützliche Online-Interaktionen zu identifizieren und in ein integriertes E-Government-Konzept für die gesamte Verwaltung einzubinden. Nur dann lässt sich ein umfassendes Servicebündel aus Informations-, Kommunikations- und Interaktionsleistungen gezielt in Einzelschritten umsetzen. Die Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung müssen sich aktiv dafür einsetzen, Ressortdenken zu überwinden und nicht nur Insellösungen einzelner Verwaltungen zu schaffen.

## **E-Government wirtschafts- und bürgernah gestalten**

In dem Maße wie Unternehmen ihre Leistungen online anbieten, nimmt auch die Nachfrage nach entsprechenden Angeboten der öffentlichen Hand zu. Noch sind die Erwartungen von Bürgern und

Wirtschaft an E-Government-Angebote nur in Ansätzen bekannt und konkrete Anwendungen wenig erprobt. Diese Informationslücke gilt es im Dialog von Wirtschaft und Verwaltung zügig zu schließen. Klar ist aber schon jetzt, dass E-Government-Lösungen nicht durch Verwaltungsstrukturen vorgegeben sein dürfen, sondern aus der Bürger- und Wirtschaftssicht entwickelt werden müssen. E-Government-Lösungen müssen sich am Lebenslagenprinzip orientieren und es Bürgern wie Unternehmen ermöglichen, ihre Anliegen, einfach, schnell und unbürokratisch abzuwickeln. Wichtige Impulse für den innovativen Einsatz von IuK-Technologien liefert der Bundeswettbewerb [Media@Komm](#) für die Kommunen. Ein breit angelegter Erfahrungsaustausch über diese Projekte ist hilfreich, um die Notwendigkeiten und Möglichkeiten der Verwaltungsmodernisierung durch E-Government zu vermitteln. Denn das Rad muss nicht in jeder Verwaltung neu erfunden werden.

## **Möglichkeiten des E-Business zur Stärkung des Handelsstandortes Innenstadt nutzen**

Die neuen Möglichkeiten des E-Business sind nicht nur eine neue Konkurrenz oder eine „Bedrohung“ für gewachsene Handelsstandorte. Sie bieten auch Chancen! Die Strategien, wie die neuen

technischen Möglichkeiten zur Stärkung gewachsener stationärer Einzelhandelsstandorte eingesetzt werden können, müssen ausgelotet werden. Wirtschaft, Politik und Verwaltung müssen sich bei der Positionierung und Vermarktung der Stadt- und Stadtteilzentren vermehrt der neuen technischen Möglichkeiten bedienen. Erfolgversprechende Beispiele sind die Einbindung des Handels in Lokal- oder Regionalportale oder lokale Marktplätze, die Einbeziehung des Internets in Standortinitiativen oder die Installation von Multimedia-Kiosken in stationären Lagen.

# Kommunalpolitik in Europa

*Wolfgang Tiefensee*

*Oberbürgermeister der Stadt Leipzig*

## **1. Kommunen zwischen Supranationalität und Subsidiarität**

Die Mittel einer Kommune, wie immens sie auch sein mögen, bleiben in einer zusammenwachsenden Welt begrenzt. Allein ist sie nicht in der Lage, den aktuellen Strukturwandel zu meistern. Wir in Leipzig reagieren auf diese Konstellation mit einer Doppelstrategie. Wir versuchen zum einen unsere Leipziger Identität, unseren eigenen Leipziger Weg in Sachen politischer Partizipation, wirtschaftlicher Entwicklung und kulturellem Selbstbewußtsein zu entwickeln. Zum anderen aber setzen wir auf regionale Solidarität.

Im „Europa der Regionen“ und einer globalisierten Wirtschaft werden künftig die einzelnen Regionen miteinander konkurrieren. Eine Großstadt allein, und sei sie noch so traditionsreich, hat in diesem Konzert der Regionen keine Chance mitzuhalten und sich als attraktiver Wirtschaftsstandort zu behaupten - eine durch intensive Zusammenarbeit gestärkte Region hingegen schon. Wir Leipziger wollen hier mitspielen - und zwar in der 1. Liga. Dies geht nur mit der Unterstützung des gesamten Wirtschaftsraumes Leipzig-Halle-Dessau-Merseburg. Stadtpolitik darf heute nicht am eigenen Kirchturm enden. Statt innerhalb der Region miteinander zu konkurrieren, ist eine Arbeitsteilung zwingend notwendig. Nur durch eine echte Zusammenarbeit können wir die gesamte Region stärken. Unsere geographische Lage ist dabei ein großer Vorteil. Leipzig liegt in der Nähe vieler wichtiger Absatzmärkte. Gerade in der Erweiterung der Europäischen Union nach Osteuropa und darüber hinaus hin liegt für unsere Stadt die Chance, sich als Drehscheibe des Ost-West-Handels zu profilieren.

## **2. Die besondere Situation der neuen Bundesländer**

Die Verwandlung Leipzigs in eine weltoffene und moderne Stadt soll Früchte für alle Bürger abwerfen. Unser gemeinsamer Anspruch war und ist, daß Leipzig eine lebenswerte Stadt für alle Bürgerinnen und Bürger bleibt. Dieses Moment der sozialen Solidarität betonen wir, weil es im Kontrast zu bestimmten Zeitströmungen steht, die Ausgrenzungen bewußt einkalkulieren oder zumindest billigend in Kauf nehmen.

Wir in Leipzig haben seit der Friedlichen Revolution versucht, alle wichtigen politischen und wirtschaftlichen Entscheidungen im Konsens zu treffen. Dies war möglich, weil bei allen politischen Akteuren unserer Stadt das Bewußtsein vorherrschte, daß der Prozeß der Modernisierung alternativlos dasteht. Und bei allen Auseinander-

setzungen war dies die Grundüberzeugung aller Akteure, gemeinsam Leipzig voranzubringen. Dies war der Kitt des „Leipziger Modells“, jenseits aller partei- und interessenspolitischen Absichten kontrovers in der Sache, aber einheitlich im Ziel die gemeinsame Entwicklung unserer Stadt in den Vordergrund zu stellen.

Es sagt sich so einfach: Übergang von der Plan- in die Marktwirtschaft. Aber dies war und ist mit tausend kleinen Revolutionen verbunden: mit unendlichen Lernprozessen, grundlegenden Verhaltensänderungen, gigantischen Mentalitätsumbrüchen. Die Bevölkerung der DDR war von einem Tag auf den anderen gezwungen, neue Formen der Arbeit, der politischen Selbstverwaltung und der Rechtskultur zu erlernen. Bis in die selbstverständlichsten Fasern des Alltagslebens hinein änderte sich die alte Welt, sowohl für den sogenannten kleinen Mann auf der Straße wie für den Geschäftsführer eines Wirtschaftsunternehmens oder den gewählten Politiker. Kaum ein Stein blieb auf dem anderen.

Dieser Vorgang ist ohne Frage nicht schmerzlos vonstatten gegangen. Wie könnte es auch anders sein! Denn eine so rasante und tiefgehende Veränderung ist in der neueren europäischen Geschichte ohne Beispiel. Eine ist dabei grundlegend: Dieser Prozeß ist erfolgreich gewesen, weil bei allen Härten die soziale Balance nie aus dem Auge verloren wurde. Alle Akteure haben stets das Bewußtsein besessen, daß diese enorme Anstrengung nur unter Aufbietung der gemeinsamen Kräfte von uns allen möglich ist. Ob Arbeiter oder Unternehmer, Bürger oder Politiker, „Wessi“ oder „Ossi“.

### **3. Leipzig zuerst!**

Jede Stadt atmet einen bestimmten Geist und besitzt eine bestimmte Ausstrahlung. Diese Wahrnehmung einer Kommune speist sich in gleicher Weise aus historischen Traditionen wie aus aktuellen Gegebenheiten. Und immer sind es die Menschen, die dieses Erscheinungsbild ihrer Stadt hervorbringen. Bei aller Globalisierungshektik sollten wir daher zunächst nicht vergessen, daß unsere Städte Lebensorte für die hier ansässigen Bürgerinnen und Bürger darstellen. Arbeits-, Wohn- und Freizeitmöglichkeiten müssen an ihren Ansprüchen gemessen werden.

Darüber hinaus muß für potentielle Investoren natürlich die Infrastruktur stimmen. In ihren Ausbau wurden und werden Milliarden DM investiert. Unsere Verkehrsverbindungen zu Lande, in der Luft und unterirdisch - Leipzig besitzt die dichteste und modernste Glasfaserverkabelung in Europa - sind vorzüglich. So wurden Straßenverbindungen, Schienenwege und der öffentliche Personennahverkehr deutlich verbessert. Der Leipziger Flughafen ist ein wichtiger Standortfaktor.

Milliardeninvestitionen wurden und werden getätigt: in die Erneuerung unserer Wirtschaftslandschaft, in den Bau des neuen Messezentrums, die Errichtung neuer Kraftwerke, die Modernisierung des öffentlichen Verkehrs, die Restaurierung von Wohn- und Geschäftshäusern, die Sanierung unserer Schulen und Hochschulen, die Erweiterung von Krankenhäusern, die Verbesserung sozialer Einrichtungen und vieles mehr.

Aber unser wichtigstes Pfund ist, daß die Leipziger sich für ihr Leipzig engagieren. Der wichtigste „Aktivposten“ sind die Menschen in unserer Stadt. Die Beschäftigten sind hervorragend ausgebildet. Die Leipzigerinnen und Leipziger sind stolz auf ihre Stadt. Sie sind engagierte Menschen mit Einfallsreichtum und Durchhaltevermögen. Viele von ihnen setzen sich vorbildlich für unser Gemeinwesen ein und wollen helfen, daß es in unserer Stadt weiter voran geht. Darauf bauen wir auch weiterhin.

#### **4. Neue Wege der Wirtschaftsförderung**

Trotz aller unbestreitbaren Erfolge der letzten 11 Jahre, die ohne gesamtstaatliche Transferleistungen kaum möglich gewesen wären und auch weiterhin notwendig sind, plagen uns Erblasten. Auch im Durchschnitt des letzten Jahres lag die offizielle Arbeitslosenquote in Leipzig bei ca. 17 %.

Bei der Lösung dieser schwierigen Situation vertrauen wir auf unsere eigenen Kräfte. Um ein Beispiel zu geben: Der Leipziger Stadtrat hat 1998 beschlossen, 40% unserer Stadtwerke an den Energieversorger MEAG zu verkaufen. Einen Großteil des Verkaufserlöses von 420 Millionen DM setzen wir ein, um die Ansiedlung neuer und die Expansion bestehender Unternehmen voranzutreiben.

Dafür wird eine Technologiestiftung mit einem Volumen von 100 Millionen DM ins Leben gerufen. Weitere 50 Millionen werden in einen Technologiefonds gespeist, der die Infrastruktur für neue und zukunftssträchtige Unternehmen bereiten soll. Für Existenzgründungen haben wir zusätzlich mit der Sparkasse ein Risikofonds aufgelegt. Gleichzeitig bietet unser „Business Innovation Center“ günstigste Voraussetzungen für risikobereite Jungunternehmen.

Die Vergangenheit hat gezeigt, daß die Hoffnung auf den einen großen Investor, der nach Leipzig kommt und hier mit einem Schlag Tausende Arbeitsplätze schafft, eine Form der Wirtschaftsförderung ist. Die Namen „Porsche“ und „BMW“ dokumentieren, daß der Standort Leipzig zunehmend internationalen Standards genügt. Wirtschaftsförderung muß aber auch die „endogenen Faktoren“ stärken, also an den vorhandenen Entwicklungspotentialen ansetzen.

Im Rahmen unserer erfolgreichen Kampagne „Leipzig kommt!“ haben wir ein Programm „Leipzig - Stadt der Unternehmenden“ auf den Weg gebracht. Die Stadt macht es sich darin zur Aufgabe, neue Wege in der Vermittlung von Know-how, Kapital, Flächen, Immobilien und Geschäftskontakten zu gehen. Wir zielen darauf, daß jede Leipzigerin und jeder Leipziger mit einer marktfähigen Geschäftsidee und einem unternehmerischen Konzept eine optimale Unterstützung erhält.

Auch die bestehenden Unternehmen unterstützen wir durch das Bereitstellen von Risikokapital durch Banken und private Kapitalanleger. In den mittelständischen Betrieben in Handwerk und im Handel sind vielfältige Arbeitsplätze entstanden. Bilden sie allgemein das Rückgrat der deutschen Wirtschaft, so gilt dies in besonderem Maße auch für Leipzig. Weit über 95% unserer Unternehmen beschäftigen 10 oder weniger Mitarbeiter. Diese jungen Unternehmen basieren auf einer großen finanziellen und persönlichen Eigeninitiative ihrer Gründer. Sie unterstützen wir in wohlverstandenen Eigeninteresse.

Daß unsere Instrumente der Wirtschaftsförderung greifen, zeigt die Entwicklung der Medienstadt Leipzig. Das Paradebeispiel für einen gelungenen Strukturwandel bildet die Medienindustrie. Die „Buchstadt Leipzig“ hat sich längst zur „Medienstadt“ gewandelt. Mehr als 33.000 Leipziger verdienen hier mittlerweile ihren Lebensunterhalt und setzen jährlich vier Milliarden Mark um.

Knapp zwei Drittel der Medienunternehmen entstanden nach 1990. Es sind zumeist kleine Unternehmen, die aber auf hochmoderne technisches Equipment und eine entwickelte Telekommunikationsstruktur zurückgreifen können. Aber auch neue Informations- und Kommunikationstechniken - Multimedia, Softwareentwicklung oder neue computergestützte Dienstleistungsformen wie Telemedizin - unterstützen wir mit ganzer Kraft. Im Stadtumfeld siedeln sich immer mehr Software-Unternehmen an. Leipzig wird langsam zum Service-Provider für die großräumige Region.

## **5. Vergangenheit und Zukunft**

Bei einem Blick auf die Geschichte unserer Stadt läßt sich mit Fug und Recht behaupten: Durch alle Zeiten und unabhängig von wechselnden Regierungsformen hat sich die Leipziger Identität in einer vielfältigen Kulturlandschaft ausgedrückt und aus ihr Kraft und Selbstbewußtsein gezogen. Auch und gerade in Zeiten der Globalisierung muß man wissen, wo man herkommt und wohin man gehört. Die Kultur ist hier ein entscheidender Wegweiser.

Zudem ist Leipzigs überregionale Wahrnehmung die einer Kulturmetropole. Der 250. Todestag Johann Sebastian Bachs im Jahr 2000 hat dies erneut bestätigt und Leipzig weltweite Publizität verschafft. Unsere großen Kulturstätten - ich nenne das

Gewandhaus, die Oper und den Thomanerchor - haben einen internationalen Ruf. Wir tun alles, ihn zu erhalten und auszubauen.

Kultur ist daher mehr als ein Standortfaktor. Die künstlerische Arbeit an der Wirklichkeit liefert immer auch einen Spiegel der Kritik, den sich jede Politik vorhalten lassen muß. Hier entstehen Vorstellungen und Visionen, die über den Tellerrand des Alltagsgeschäfts hinausschauen lassen und den Blick für die wesentlichen Probleme der eigenen Epoche schärfen. Hüten wir uns vor einem zu rechenhaften Denken! Die Atmosphäre einer Stadt, ihr Flair ist keine statistische Größe, die sich betriebswirtschaftlich berechnen ließe! Kultur darf nicht zum finanziellen Spielball werden. Wir wollen unsere reiche Vergangenheit mit den gegenwärtigen Aufgaben verknüpfen, um ein städtisches Profil zu entwickeln, das Leipzig in einer globalisierten Welt eine unverwechselbare Identität verschafft.

# Mobilität in Stadtregionen - ein Szenario für 2021

*Hartmut H. Topp*

*Universität Kaiserslautern*

Nachdem die Eisenbahn lokale Distanzen gesprengt und das Auto die motorisierte Mobilität individualisiert hat, erleben wir heute die dritte Revolution von Kommunikation, Mobilität und Verkehr mit der Auflösung traditioneller Vorstellungen von Raum und Standortfaktoren. Virtuelle und physische Mobilität wachsen zusammen; Kommunikations-Technologien durchdringen Transport-Technologien und führen zu einem Innovationsschub im Stadt- und Regionalverkehr.

Telekommunikation und weltweite Vernetzung sind kaum auf Städte angewiesen. Die alten Funktionen der Städte als Netzwerke schneller Kommunikation sind weniger gefragt. Wachstumszonen sind schon seit den 70er Jahren des vorigen Jahrhunderts nicht mehr die Zentren der Städte sondern deren Peripherien und das Umland.

Trotzdem – insbesondere die europäischen Städte sind auch im Jahre 2021 beliebt: Die Innenstädte haben ihre Krise überwunden; der Einzelhandel ist weniger dominant; die Mietpreise sind gefallen; man wohnt wieder in der Innenstadt. In Essen lief 1999 eine Perspektivenwerkstatt (Stadt Essen, 1999), um mit Bürgern einen Bebauungsvorschlag für eine innerstädtische Konversionsfläche zu erarbeiten. Über 1.000 Bürger und Bürgerinnen machten mit, das Ergebnis wurde von den Moderatoren in einem Bild zusammengefasst. Die Bürger stimmten diesem Bild begeistert zu. Heute, im Jahr 2021, ist eine Planungskultur, die die Menschen in die Gestaltung ihrer Umwelt einbezieht, selbstverständlich.

Die Förderung des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) und die 'Stadt der kurzen Wege' waren in den dichten kompakten Kernbereichen der europäischen Großstädte und in vielen kompakten Mittelstädten sehr erfolgreich. Auch heute noch, im Jahre 2021, sind diese Bereiche dicht, gemischt, urban und ziehen Bevölkerungskreise an, die buntes städtisches Leben mit vielen Kontakten schätzen. Um die Jahrhundertwende ermöglichten Militär-, Industrie- und Bahnbrachen vielerorts Innenstadtentwicklungen mit dichten und gemischten Stadtquartieren; Beispiele sind die zentralen Bahnflächen in München, die Tübinger Südstadt, Vauban in Freiburg. Dichte und Mischung ist auch in neuen Stadtquartieren wie Freiburg-Rieselfeld, Berlin-Rummelsburger Bucht oder Kassel-Unterneustadt entstanden.

Außerhalb dieser kompakten Stadtbereiche jedoch hat sich das freistehende Einfamilienhaus weiter in die Landschaft ausgebreitet. Der Suburbanisierung des Wohnens folgte Anfang dieses Jahrhunderts die des Arbeitens und Einkaufens. Man hat sich mit der 'Zwischenstadt' (Sieverts, 1997) längst arrangiert – und auch mit Suburbia. Ökologisches Bauen mit ordentlicher Wärmedämmung, Solarenergie,

Regenwasseraufbereitung als Brauchwasser, Regenwasserversickerung und separate Trinkwasserversorgung und Mülltrennung sind selbstverständlich, der ökologische 'Pferdefuß' ist der Verkehr: Zu dispers für ÖPNV, zu weit für Fahrrad und zu Fuß. Der Pluralisierung der Lebensstile entsprechend stehen städtisches und suburbanes Leben nebeneinander.

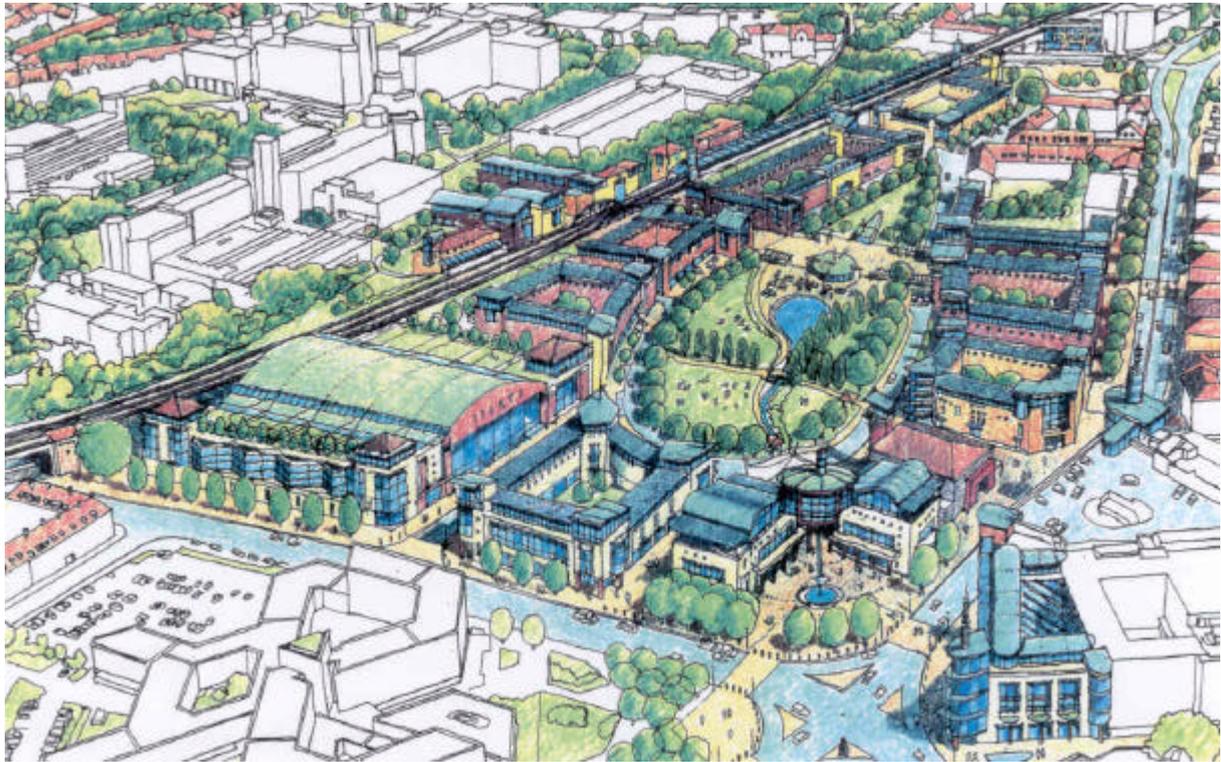


Bild : Innenstadtviertel in Essen – Ergebnis einer Perspektivenwerkstatt  
(Stadt Essen, 1999)

Leben in der Stadt, leben in der Zwischenstadt, leben in Suburbia – das repräsentiert unterschiedliche Lebensstile. Wir erleben weitergehende Pluralisierung von Lebensstilen, die durch Individualität, Flexibilität und Spontanität geprägt sind. Die Einbindung der Menschen in Zeit- und Raumsysteme löst sich auf: Arbeitszeiten sind flexibler, Betriebszeiten und Arbeitszeiten entkoppelt durch weitgehend störungsfreie Automatisierung. Servicezeiten sind erheblich ausgedehnt, in vielen Fällen – CarSharing ist ein Beispiel – rund um die Uhr.

Telearbeit ist 2021 weit verbreitet: Etwa 20 % der Beschäftigten arbeiten – meistens etwa drei Tage pro Woche – zu Hause, weitere 10 % in dezentralen Telebüros oder Call-Centern. Der Berufsverkehr hat deutlich abgenommen; die Verkehrsspitzen sind entzerrt. Durch virtuelle Mobilität gelang schließlich die bereits in den 1990er Jahren diskutierte Entkopplung von Wirtschaftswachstum und Verkehrsentwicklung.

Innerhalb der großen Städte haben die Verkehrsbelastungen schon seit Ende des letzten Jahrhunderts nicht mehr zugenommen – das gilt insbesondere für den Autoverkehr an strategischen Linien innerhalb der Stadt, aber auch an der Stadtgrenze stellte sich eine Sättigung ein. Die Ursachen dieser Entwicklung liegen zum einem im Erfolg des ÖPNV und – langfristig relevanter – in sich ändernden Verkehrsstrukturen. Noch in den 1980er Jahren ging die Verkehrsplanung von Spitzenbelastungen aus, die stark von Berufsverkehr geprägt waren; schon um die Jahrhundertwende hatte der Freizeitverkehr so zugenommen, dass Berufsverkehr nur noch etwa 20 % des gesamten Stadt- und Regionalverkehrs ausmachte, der Freizeitverkehr dagegen fast 50 %. Freizeitverkehr ist räumlich und zeitlich disperser und damit Auto-affiner als gebündelte Verkehrsströme des Berufsverkehrs. Parallel verlief die Dispersion der Siedlungsstruktur: Bis zur sprunghaft sich entwickelnden Motorisierung in den 60er und 70er Jahren des letzten Jahrhunderts prägten radiale auf das Stadtzentrum orientierte Verkehrsbeziehungen über relativ kurze Entfernungen das Verkehrsbild. Die radialen Verkehrsströme wurden zunehmend überlagert von tangentialen Strömen und schließlich von ‚kreuz und quer‘-Strömen über immer größere Distanzen in der Stadtregion mit insgesamt noch zunehmendem Verkehr. Der regionalplanerische Ansatz ‚dezentraler Konzentration‘ mit Entwicklung entlang des Schienenverkehrs hat bei deutlich teurer werdendem Verkehr schließlich zu neuer Zentrenbildung in der ‚Zwischenstadt‘ und einer Eindämmung des Verkehrszuwachses geführt.

Radiale U-Bahn- und S-Bahnnetze als kollektive Verkehrsmittel mit großen Gefäßen passen nur noch bedingt zu den flexibilisierten Raum- und Zeitstrukturen. Auch sie wurden flexibler durch kleinere Einheiten bei häufiger Bedienung, durch Entzerrung der ‚Punktbedienung‘ Innenstadt auf eine größere Fläche der inneren Stadt und durch Überlagerung und Ergänzung durch flächenerschließende Tangentiallinien von Bussen und Straßenbahnen. U- und S-Bahnen fahren seit 2011 automatisch ohne Fahrer. Beispiele solcher bedarfsgesteuerter, fahrerloser Systeme reichen mit dem VAL-System in Lille bis 1983 oder mit dem Sky-Train in Vancouver bis 1986 zurück. Anfang dieses Jahrhunderts waren solche Systeme in Frankreich, Japan und Singapur bereits recht verbreitet, als in Deutschland erst Pilotprojekte in Frankfurt am Main und in Dresden angegangen wurden.

Bahnsysteme sind in starken Relationen gebündelter Nachfrage nach wie vor das Rückgrat des ÖPNV und Orientierung für die Regionalentwicklung nach dem Prinzip der dezentralen Konzentration. Dem überlagert sind eine Vielzahl schwach nachgefragter Buslinien, Bedarfsbusse und Anrufsammeltaxis bis hin zum Taxi und zum ‚öffentlichen‘ Auto. Weite Teile von Suburbia sind mehr oder weniger auf das Auto angewiesen.

Das ‚öffentliche‘ Auto ist die qualitative und quantitative Weiterentwicklung von CarSharing, das Ende des letzten Jahrhunderts als Nischenprodukt begonnen hatte. Dann setzte eine starke Professionalisierung ein; ein bundesweites Verbundnetz mit

standardisierten CarSharing-Leistungen und flächendeckendem Angebot konnte sich etablieren. Seit 1999 zeichnet das Umweltbundesamt CarSharing-Anbieter bei Einhaltung definierter Qualitätsstandards mit dem 'Blauen Engel' aus. Hauptkriterien sind Service rund um die Uhr, flächendeckende Verfügbarkeit und Abgasgrenzwerte der Autos (EURO 4 für Neufahrzeuge ab 2000). Auch die Autoindustrie machte mit: So wurde Audi Gesellschafter der Choice Mobilitätsproviding, Ford unterstützte 'CarSharing für Betriebe' und Volkswagen bot mit 'Mietermobil' ein eigenes CarSharing-Produkt an. CarSharing wurde dadurch aus der Öko-Ecke herausgeholt und konnte später, als das Autofahren deutlich teurer wurde, seine heutige Position im Mobilitätsmarkt finden.

Während es Anfang des Jahrhunderts in Deutschland etwa 45 Millionen Pkw gab, die zu fast 90 % in Privatbesitz waren und der Rest in Firmenbesitz, gibt es heute, im Jahre 2021, nur noch 35 Millionen in Privatbesitz und 3 Millionen in Firmenbesitz; die anderen 7 Millionen werden durch etwa 1 Million CarSharing-Autos und weitere 2 Millionen CashCars in Leasing-Modellen ersetzt. Statt der 45 Millionen Pkw vor 20 Jahren sind heute in Deutschland also nur noch 41 Millionen in Umlauf. Diese sind lufthygienisch sauber, die Flotte besteht nur noch etwa zur Hälfte aus Fahrzeugen mit traditionellem Verbrennungsmotor und neue Autos fahren auf der Basis von Wasserstoff; die Fahrleistungen im Autoverkehr sind nur moderat zurückgegangen. Geparkt wird häufig in automatisierten mechanischen Parkhäusern; diese kommen im Vergleich mit konventionellen mit der Hälfte des Volumens aus, sie sind kundenfreundlich und sicher und leichter in ein städtebauliches Umfeld zu integrieren.

Die ‚Lockerung‘ des Privatbesitzes von Autos – insbesondere von Zweitautos – hatte verschiedene Hintergründe: Zum einen die um 2015 ‚explodierenden‘ Energiepreise und die 2008 auch für Pkw eingeführte Straßenbenutzungsgebühr, zum zweiten wurde CarSharing selbstverständlich und Mobilitätsketten flexibler und individueller. Schließlich haben sich im Jahre 2021 immer mehr Menschen der Spitze der ‚Bedürfnispyramide‘ zugewendet, d.h. Selbstverwirklichung und Glück rangieren vor Konsum und Zufriedenheit. Damit haben geistig-produktive Tätigkeiten und Fitness und Gesundheit eine immer größere Bedeutung bekommen, während materiell-konsumtive Betätigungen weniger wichtig sind. Das Prestige von materiellem Besitz ist gesunken, was auch für das frühere Statussymbol Auto gilt. Das Fahrrad dagegen ist Symbol für Unabhängigkeit, Individualität und sportlich-gesunde Lebensweise.

Mobilitätsstile folgen Lebensstilen: zu Fuß, Fahrrad, CarSharing und ÖPNV in der Stadt, privates Auto auf dem Land mit sehr viel mehr Facetten im regionalen Umland der Städte. Die Individualisierung der Gesellschaft geht weiter und dem entsprechen individuelle Mobilitätsketten mit Fahrrad, CarSharing oder Privatauto, mit einem durch individuelle Information individualisierten ÖPNV bis hin zum Sammeltaxi oder Einzeltaxi. Die völlige Vernetzung der früher getrennten Verkehrssysteme und der persönliche – nicht mehr ans Auto gebundene – Travel Pilot in Form des Handy erleichtern individuelle Mobilitätsketten.

Intermodale Mobilitätsdienstleister haben ausgezeichnete Konjunktur. Die Autoindustrie hat sich zur Mobilitätsindustrie entwickelt, die mit Autos, Bussen und Bahnen und mit Verkehrsstationen nach wie vor 'Hardware' herstellt, aber diese als 'Mobilitätspaket' einschließlich der zugehörigen 'Software' und Dienstleistung verkauft. Elektronische Mobilitätskarten gelten für Straßengebühren, Bus und Bahn, Telefon und Internet. Die Mobilitätsrechnung kommt monatlich auf der Basis des 'Best Price', der alle Vergünstigungen und Aufschläge während Spitzenzeiten berücksichtigt. Ein Vorreiter war Hongkong, wo 1999 Armbanduhren mit einem Chip als elektronisches Ticket eingeführt wurden. Bargeldlos und berührungsfrei werden dort seitdem U-Bahnen und Busse benutzt. Das 'Mobilitätspaket' ist ein umfassendes Informations- und Dienstleistungsangebot mit dem Ziel, Mobilitätswünsche der Kunden möglichst schnell, komfortabel, verlässlich und preiswert mit dem jeweils günstigsten Verkehrsmittel zu erfüllen.

Auf Betreiben der Europäischen Union war 2005 auf Deutschlands Autobahnen Schluss mit der 'freien Fahrt für freie Bürger'. Ein europäisches Tempolimit von 120 km/h auf Autobahnen wurde eingeführt. Wenig später setzte sich in den meisten Ländern Tempo 80 für Landstraßen und Tempo 30 für Stadtstraßen durch. Die Verkehrssicherheit stieg damit deutlich an; das Geschwindigkeitsproblem löste sich dann weiter, als 2015 die 'Intelligent Speed Adaptation (ISA)' eingeführt wurde. Die 'Tempobremse' im Fahrzeug wurde Ende der 90er Jahre in Schweden in Zusammenarbeit mit Volvo entwickelt. Sie funktioniert denkbar einfach: Die schon damals im Travel Pilot abgelegten elektronischen Stadtpläne und Straßenkarten wurden um die jeweiligen Tempolimits ergänzt. Die Information über ein Tempolimit wird an Gaspedal und Drosselklappe mechanisch übersetzt, sodass ein Beschleunigen über das Limit hinaus entweder gar nicht möglich ist oder nur im Kick-Down-Verfahren, wie wir es vom Tempomaten her kennen. Schon 1998 bin ich in Lund mit einem solchen Auto gefahren: Man gewöhnt sich sehr schnell daran und ich empfand es als ausgesprochen angenehm. Dass diese Entwicklung in Schweden vorangetrieben wurde, ist kein Zufall: Im Herbst 1997 hatte das schwedische Parlament die 'Vision Zero' verabschiedet, eine Vision, dass niemand im Straßenverkehr getötet oder schwer verletzt werden soll.

Soweit einige Bausteine eines relativ optimistischen Szenarios, das wir sicherlich nicht 'laissez-faire' erreichen werden. Eine wesentliche Rahmenbedingung meines Szenarios sind deutlich höhere Kosten für Verkehr und das dürfte mittel- und langfristig realistisch sein. Die CO<sub>2</sub>-Problematik und die Endlichkeit fossiler Energie führen zur wichtigsten *Herausforderung für die Energie- und Fahrzeugtechnik*: die Abkopplung des Verkehrs von fossiler Energie oder der Übergang vom Kohlenstoff zum Wasserstoff. Unabhängig von unverzichtbaren technologischen Ansätzen ist festzuhalten, dass wir mit der dichten, nutzungsgemischten europäischen Stadt und dezentraler Konzentration in der Region verkehrlich und energetisch günstige Raumstrukturen haben. Daraus folgt die wichtigste *Herausforderung für Stadt- und Regionalplanung*: Erhalt und Förderung von Dichte und Nutzungsmischung. Und das ist

nicht nur eine Frage von Verkehr und Energie, sondern in Verbindung mit der Qualität von Straßen und Plätzen, mit der Erreichbarkeit vieler Ziele zu Fuß und dem Fahrrad Grundlage der Urbanität unserer europäischen Städte. Nach den Irrwegen über die Funktionstrennung, ‚autogerechte Stadt‘, ‚Urbanität durch Dichte‘ und Verkehrsberuhigung durch fragwürdige Gestaltung und Schikanen kommen wir zurück zum leistungsfähigen und robusten Stadtgrundriss aus Straßen und Plätzen und blockbildenden Parzellen (siehe Bild). Die wichtigste *Herausforderung für die Verkehrsplanung* schließlich ist die physische Vernetzung der Verkehrsmittel sowie ihre informatorisch-organisatorische Integration.

### **Quellen:**

Sieverts, Thomas (1997): Zwischenstadt: Zwischen Ort und Welt, Raum und Zeit, Stadt und Land. Vieweg: Braunschweig/Wiesbaden

Stadt Essen – Herausgeberin (1999): Perspektivenwerkstatt Essen. Wie geht es weiter am Berliner Platz? Ergebnisbericht 4/99

Topp, Hartmut H. (2000): Verkehr 2042 – Mosaik einer Vision. Verkehrszeichen (16) Nr. 4

# Lokale Agenda 21 als Fahrplan für die Zukunft

*Dr. Andreas Troge*

*Präsident des Umweltbundesamtes, Berlin*

*Ich freue mich, dass die Konrad-Adenauer-Stiftung den Blick weiter nach vorn richtet und sich den neuen Herausforderungen der Kommunen zu Beginn des 21. Jahrhunderts stellt. Hierbei wünsche ich der Stiftung viel Erfolg.*

Den Städten und Gemeinden kommt bei der Umsetzung des Leitbildes einer nachhaltigen Entwicklung eine Schlüsselstellung zu. In den Städten und Gemeinden treten gesellschaftliche und ökologische Probleme besonders deutlich auf. In den Kommunen liegt die alltägliche Erfahrung von uns allen hinsichtlich vielfältiger wirtschaftlicher und sozialer Aktivitäten, hier werden Flächen und sonstige natürliche Ressourcen intensiv genutzt, hier werden Umweltbelastungen unmittelbar erlebt. Auch sind es gerade die unmittelbare Umgebung, der Wohnort oder die Region, mit denen sich die Bevölkerung im starkem Maße identifiziert.

Es ist sinnvoll, auch Umwelt- und Entwicklungsprobleme am Ort ihrer Entstehung zu lösen. Eine nachhaltige Entwicklung muss gerade deshalb auch auf der lokalen Ebene – in unseren Städten und Gemeinden – verwirklicht werden. Die Mitwirkung der Kommunen, ihrer Bewohnerinnen und Bewohner sowie der örtlichen Gemeinschaften ist eine wesentliche Voraussetzung für die Umsetzung des Leitbildes der „Nachhaltigkeit“ im Sinne der Agenda 21, des 1992 in Rio de Janeiro von der Staatengemeinschaft verabschiedeten Aktionsprogramms.

Die **Lokale Agenda 21** ist der Fahrplan für die Zukunft unserer Städte und Regionen im 21. Jahrhundert. Sie bietet die Chance, neue Akzente für eine zukunftsweisende Entwicklung der Kommunen zu setzen. Sie soll verschiedene Politikbereiche stärker aufeinander abstimmen, alle interessierten Bürgerinnen und Bürger sowie die gesellschaftlichen Gruppen einbeziehen und letztlich die Schritte in Richtung Nachhaltigkeit mittels konkreter Ziele und Indikatoren messbar und somit nachvollziehbar machen. Immer mehr deutsche Kommunen nutzen diese Chance.

Was im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung zu tun ist, ist nicht nur Sache des Staates, sondern liegt auch in der Verantwortung und Mitarbeit aller gesellschaftlichen Gruppen, und jeder Einzelne muss seinen aktiven Beitrag leisten. Der bereits in der vergangenen Legislaturperiode eingeleitete Dialog des Bundesumweltministeriums mit den gesellschaftlichen Gruppen in Richtung umweltpolitischer Schwerpunkte und die nunmehr begonnene Erarbeitung einer nationalen Nachhaltigkeitsstrategie gehen daher in die richtige Richtung.

In mehreren Erklärungen sicherten das Bundesumweltministerium, die Umweltministerkonferenz und die kommunalen Spitzenverbände den Kommunen zu, sie bei der Erarbeitung und Umsetzung einer Lokalen Agenda 21 zu unterstützen. Ziel ist es, möglichst alle Kommunen in Deutschland für den Agenda 21-Prozess zu gewinnen. Die Informations- und Beratungsangebote des Umweltbundesamtes (Handbücher, Wegweiser, Vergleichsstudien, Workshops u.a.) leisten hierzu einen Beitrag.

Eine nationale Nachhaltigkeitsstrategie wird besonders auch auf die Lokalen Agenda 21-Prozesse bauen müssen. Gerade auch deshalb sollten die Kommunen auf diesem Weg unterstützt werden.

# **Kommunalpolitik für das Lebensgefühl der Bürger heute Globalisierung stärkt Heimat**

*Dr. Horst Waffenschmidt  
Parlamentarischer Staatssekretär a.D.*

## **Überall Globalisierung**

Täglich hören und sehen wir in Presse, Funk und Fernsehen, dass viele Entwicklungen für unser Leben nur noch global zu sehen und zu verstehen sind, z.B. in der Wirtschaft, in der Technologie, im Umweltschutz oder in den Medien. Das hat für den Menschen viele Folgen. Sie können Entwicklungen für die Zukunft oft schwerer einschätzen. Verantwortlichkeiten sind oft nicht klar auszumachen, Unsicherheiten wachsen.

## **Menschen wollen Geborgenheit**

Angesichts dieser Entwicklungen wächst bei den Menschen die Sehnsucht nach Geborgenheit und Sicherheit in ihrem täglichen Leben.

Zahlreiche repräsentativen Meinungsumfragen beweisen, diese Sehnsucht steht oft ganz vorne in der Wunschliste der Menschen für Gegenwart und Zukunft.

Menschen suchen Vertrautheit, Bekanntes, Tradition, Werte, die beständig sind. Dies gilt umso mehr als leider viele Werte der Gesellschaft, die früher mehr Halt und Orientierung vermitteln konnten, dies heute nicht mehr oder nicht mehr so stark vermitteln können, z.B. die Kirchen.

## **Heimat ist wieder „in“**

Bei dieser Situation bekommt die Geborgenheit in der Heimat wieder eine neue Bedeutung und Aktualität. Bedeutsam wird die Besinnung auf das, was einen geprägt hat oder noch prägt. Fernsehfachleute können bestätigen, dass „Heimatsendungen“, z.B. mit der Musik der Heimat, große Einschaltquoten haben.

Als sich die Wiedervereinigung Deutschlands vorbereitete, war nicht zuerst die erneute Einheit des Gesamtstaates, überall wurde die Verbundenheit mit der Heimat durch das Bekenntnis zu den gewachsenen Landschaften und Ländern lebendig. Schnell sah man 1989 und 1990 die Landesfahnen von Sachsen und Thüringen und anderen neuen „alten“ Bundesländern.

Auch in anderen Ländern sind ähnliche Entwicklungen zu beobachten. In Russland habe ich z.B. erlebt, dass nach der Zeit der Diktatur in den Zeiten des großen Umbruchs die Menschen verstärkt an ihren Heimatlandschaften hängen, z.B. an der Wolga oder in Sibirien oder im Ural.

Al Gore hat diese Gesamtentwicklung als Vizepräsident der USA schon vor Jahren mit den Worten umschrieben: „Global denken, lokal handeln!“

### **„Heimataufgaben“ für Stadt und Land**

Aus der vorstehenden Analyse ergeben sich viele Aufgaben für die Kommunalpolitik. Ich möchte sie sogar existenziell nennen; denn wer auf die beschriebenen Entwicklungen nicht eingeht, der verfehlt eine ganz bedeutsame Aufgabe in seiner Gemeinde oder in seinem Stadtteil. Denn noch immer geht es auch bei der Politik sehr stark um das Lebensgefühl der Menschen.

Was ist zu tun? Heute sind z.B. alle Initiativen, die das Gemeinschaftsgefühl vor Ort stärken, bei vielen willkommen. Da ist das Heimatfest oder das Schützenfest, das zugleich Heimatfest ist. Da ist der Jahresempfang des Bürgermeisters mit allen „Multiplikatoren“ aus der Gemeinde. Das sind die „Jahresfeste“ der wichtigsten heimatlichen Vereine.

Alles ist in dem Zusammenhang wichtig, was das „Wir-Gefühl“ in der Gemeinde stärkt. Niemand soll sagen: Das ist doch alles Vereinsmeierei. Wenn es um das aktuelle Lebensgefühl der Menschen geht, geht es um sehr humane Aufgaben.

### **Identifikation vermitteln**

Von großer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang jeder Umstand und jedes Zeichen, das Identifikation mit der Heimat bringt. Das ist z.B. für Köln der Dom und der Karneval. Das ist für München das Oktoberfest, das größte Volksfest der Welt. Das mag für eine Gemeinde ein jährlich wiederkehrendes Musikfest sein, für eine andere Gemeinde eine regionale Messe oder ein historischer Markt. Die Hauptsache zur Unterstützung der Heimatgefühle ist die Kraft der Identifikation mit dieser Veranstaltung.

Wer das noch nicht hat, kann etwas Gediegenes aufbauen. Die Erfahrung lehrt: Es lohnt sich!

Dass die persönliche glaubwürdige Identifikation mit der Heimatstadt auch bei einer Kommunalwahl viele positive Impulse und Sympathien für einen Kandidaten auslösen kann, zeigt die Oberbürgermeisterwahl in Köln im Jahr 2000: Fritz Schramma hat sich in sehr glaubwürdiger und sympathischer Weise zu seiner Heimatstadt Köln bekannt und damit auch viele Wählerstimmen gewonnen.

### **Entscheidende Zukunftsaufgaben**

Damit sind auch entscheidende Zukunftsaufgaben in der Kommunalpolitik bezeichnet. Ich denke hier nicht nur an „Heimat-Veranstaltungen“. Anzusprechen sind hier auch wichtige Aufgaben für den Denkmalschutz. Ein historisches Gebäude in der Stadt kann z.B. ganz bedeutsam für das Heimatgefühl sein.

Mancherorts ist auch die Pflege kultureller und sozialer Einrichtungen, an denen die Bürger hängen und mit denen sie vielleicht wichtige Lebensgeschichten verbinden, sehr bedeutsam für das Gefühl der „Geborgenheit vor Ort“ für die Menschen.

Keiner soll leichtfertig sagen: Als Kommunalpolitiker bin ich kein Psychotherapeut. Bei der Geborgenheit geht es um Gefühle der Menschen. Und jeder erfahrene Politiker weiß: Gefühle sind im politischen Leben und im Zusammenleben der Menschen in der Gesellschaft sehr wichtig. Das gilt auch für die Kommunalpolitik.

# **Kommunale Kulturförderung und Bürgerengagement – eine glückliche Verbindung**

*Prof. Dr. Karin v. Welck*

*Generalsekretärin der Kulturstiftung der Länder, Berlin*

## **I. Die Zeit der Hofkünstler ist vorbei**

Lange schon ist die Förderung von Kunst und Kultur nicht mehr an kunstsinnige Landesfürsten gebunden, sondern obliegt als ehrenvolle und zugleich verpflichtende Aufgabe dem Staat, den Kommunen und seinen kunstliebenden Bürgern. Heute wie vor 500 Jahren ist jedoch die Voraussetzung für ein lebendiges kulturelles Leben das Interesse und die Begeisterung für die Schönen Künste. Private und öffentliche Initiativen, die aus Lust an der Kunst und ihrer Förderung entstehen, können in unserer Zeit eine Vorstellung davon vermitteln, wie ansteckend Engagement für Kultur sein kann.

Eine zentrale Rolle in der nationalen Kulturförderung kommt den privaten und öffentlichen Stiftungen zu. Die Zahlen sprechen hier eine deutliche Sprache: Immerhin fördert jede vierte Stiftung Kunst und Kultur, die so zu einem wesentlichen Faktor der nationalen Kulturförderung werden. Den Ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden für die Kultur in Höhe von etwa 15 bis 18 Milliarden DM stehen Ausgaben der privaten Hand von etwa einer Milliarde DM gegenüber.

## **II. Bürgerengagement ist unverzichtbar**

In zunehmendem Maße sind es jedoch auch die Bürger selbst, die sich angesichts der angespannten Finanzlage vieler Kommunen im kulturellen Sektor engagieren. Die Zauberworte heißen „Bürgerstiftung“ und „Freundeskreis“: Im ersten Fall sind es die Bürger, die, um das Gemeinwesen nachhaltig zu stärken und Kräfte der Innovation für eine Region zu mobilisieren, Geld und Zeit investieren und mit Hilfe einer regionalen Stiftung agieren. Der „Freundeskreis“ besteht zumeist aus einer Gruppe von privaten Mäzenen, die sich an eine bereits bestehende Institution angliedern und diese finanziell und ideell unterstützen. In beiden Fällen ist es jedoch der wiederentdeckte Sinn für das Gemeinwohl, der die Bürger dazu ermutigt, sich auf ihre Wurzeln zu besinnen und zugleich die Zukunft der eigenen Region aktiv zu gestalten.

Einer der Vorteile dieser „Stiftungen von Bürgern für Bürger“ ist ihre Autonomie: Flexibel in der organisatorischen Ausgestaltung und unabhängig von den Unwägbarkeiten der Kommunalpolitik dienen sie in besonderem Maße der Stiftung oder Förde-

rung einer regionalen kulturellen Identität. Im anglo-amerikanischen Bereich „volunteers“ genannt, sind ehrenamtlich tätige Bürger unverzichtbar für das kulturelle Leben der Kommunen und das Überleben regionaler Kulturinstitutionen geworden. Was auf der einen Seite die Kommunen überregional attraktiver macht und auf der anderen Seite die Identifizierung der Bürger mit den heimischen Kunstschatzen befördert, ist zugleich ein Weg, um auf unkomplizierte Weise mit kunstliebenden Gleichgesinnten zusammenzutreffen – die steigende Attraktivität des Ehrenamtes spricht für diesen Zusammenhang. Zudem sollte man sich das Hegelsche Diktum vergegenwärtigen, das seine Gültigkeit auch heute nicht eingebüßt hat: „Meinen Zweck befördernd, befördere ich das Allgemeine, und dieses wiederum befördert meinen Zweck.“

### **III. Der notwendige kulturpolitische Rahmen**

Es ist jedoch an den Kommunen, den kulturpolitischen Boden so zu bereiten, dass die Bürger ihre ehrenamtlichen Aktivitäten umsetzen können, denn erst eine funktionierende kommunale Kulturpolitik ermöglicht die volle Entfaltung des kulturellen Lebens. Es ist zu betonen, dass die Kommunen als Kulturförderer in den letzten Jahren immer wichtiger geworden sind, tragen sie doch jährlich etwa 45 % der öffentlichen Kulturausgaben, während sich der Bund mit etwa 8 % und die Länder mit etwa 47 % beteiligen. Kommunale Kulturförderung erstreckt sich auf die verschiedensten Bereiche: angefangen von dem Theater, den Museen, Bibliotheken und Musikschulen bis hin zu städtischen sozio-kulturellen Zentren. Es ist eben diese kulturelle Vielfalt und Qualität der verschiedenen kommunalen Förderungen und Projekte, die für eine Region einen erheblichen Zugewinn an Attraktivität bedeutet und immer mehr auch, und das sollte man nicht vergessen, zu einem wichtigen Wirtschaftsfaktor wird.

Kommunale Kulturförderung und Bürgerengagement, das sind zwei sich bedingende und voneinander profitierende Organismen, auf die die Kultur auch in Zukunft vertrauen kann: In der zivilen Bürgergesellschaft geht es eben, um es mit Bundeskanzler Gerhard Schröder zu sagen, „um mehr Eigenverantwortung, die zu Gemeinwohl führt“.

Das verstärkte Engagement der Bürger darf dabei jedoch den Staat, die Länder und die Kommunen nicht dazu verleiten, sich aus der Förderung von Kunst und Kultur zurückzuziehen. Im Gegenteil: verstärkte, gemeinsame Anstrengungen sind notwendig, um insbesondere auch die Kultur- und Sozialfähigkeit der Jugendlichen in der Zivilgesellschaft zu fördern, damit auch die heranwachsende Generation begreift, dass – wie es August Everding formuliert hat – Kultur keine Zutat, sondern der Sauerstoff einer Nation ist.

# Zukunft für Zentren mit Public-Private-Partnership

*Oliver Wittke*

*Oberbürgermeister der Stadt Gelsenkirchen*

Weniger Staat, mehr Bürgersinn – das ist ein Ziel, auf das sich mittlerweile Politikerinnen und Politiker (fast) jeder Partei verständigt haben. Wo immer Bürgerinnen und Bürger oder aber Unternehmen eine Aufgabe ebenso gut oder besser erledigen können als staatliche Instanzen, sollen sie bei ihrem Engagement unterstützt werden. Diese Linie verfolgen wir in der Stadt Gelsenkirchen mit Erfolg. Seit einem Jahr geht Gelsenkirchen einen Weg, der auf dem Feld Subsidiarität bislang höchst ungewöhnlich ist: Die "Buer Management GmbH" (BMG) ist als "Public Private Partnership" ausgestaltet und übernimmt das Citymanagement in einem der Zentren Gelsenkirchens. Die BMG erfüllt Aufgaben, die in vielen Kommunen entweder von der Verwaltung oder von einer Gesellschaft im Besitz der Kommune wahrgenommen werden.

Die Initiative für diese Partnerschaft ist von Immobilienbesitzern und Geschäftsinhabern der Buerschen Innenstadt ausgegangen. Gelsenkirchen ist aufgrund seiner Geschichte eine Stadt mit zwei Cities: im Süden die Altstadt, im Norden der Kern des nahezu 1000-jährigen Buer. Ich habe die Idee gern aufgenommen, weil ich erkannt habe, dass das Engagement der Interessengemeinschaft sich mit den Zielen der Stadtverwaltung und denen der Bürger sehr weitgehend deckt. Die Verwaltung hat das Projekt im Arbeitskreis "Zukunft für Zentren" des nordrhein-westfälischen Ministeriums für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport (MASSKS) vorgestellt und dort die Zusage erhalten, dass sich das Ministerium an der Förderung beteiligt.

Worum geht es bei der "Buer Management GmbH"? Die rund 20 Hektar große Buer-sche Innenstadt ist geprägt von einer kompakten städtebaulichen Struktur, die Funktionsmischung ist prinzipiell intakt. Trotz dieser auf den ersten Blick günstigen Voraussetzungen lässt die Attraktivität seit einigen Jahren nach – ein schleichender Prozess, der insbesondere an der wachsenden Zahl leerstehender Geschäftsräume ablesbar ist. Hinzu kommt, dass neue Einzelhandelsgeschäfte, vielfach mit sehr großen Verkaufsflächen, an Standorten eröffnet wurden, die fernab der Zentren liegen. Es ist deshalb zu befürchten, dass sich die Kunden in Zukunft verstärkt dorthin orientieren werden. Weitere Defizite: der Zustand der öffentlichen und privaten Infrastruktur, die Lenkung des (ruhenden) Verkehrs und zuweilen auch die Kooperation zwischen den beteiligten Akteuren. Ziel muss es also sein, die Funktions- und Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen in Buer Innenstadt zu verbessern und zu stärken. Die BMG soll daher die Funktion der City Buer als (räumlichen) Kristallisationspunkt der Bürgerinnen und Bürger hervorheben.

Wir müssen das Bewusstsein schaffen, dass es sich bei diesem Vorhaben um eine Gemeinschaftsaufgabe handelt. Letztlich wollen und müssen wir eine selbsttragende Entwicklung mobilisieren. Ich denke jedoch, dass gerade Buer mit seiner Vielzahl an kleineren Fachgeschäften dafür günstige Voraussetzungen mitbringt.

Stadt Gelsenkirchen und Buer Management GmbH haben am 25. April 2000 einen Vertrag geschlossen, der Rechte und Pflichten beider Partner festlegt. Demnach übernimmt die Gesellschaft folgende Aufgaben: In Zusammenarbeit mit der Stadt Gelsenkirchen lässt sie einen Masterplan als Gesamtkonzeption erstellen – mit dem Ziel, Buer zu revitalisieren. Sie entwickelt die Planvorgaben fort und konkretisiert sie, sofern notwendig. Weiterhin wirbt sie für die Planung und verpflichtet geeignete Investoren. Auch Marketing und Öffentlichkeitsarbeit für die Buersche City gehören zum Aufgabenkanon.

Die meisten der Gesellschafter der BMG sind Hauseigentümer. Die Gesellschaft ist jedoch offen für weitere Gesellschafter, die am Gelingen des Projekts mitarbeiten wollen. Auch zwei Kreditinstitute engagieren sich bereits in der BMG. Diese Organisationsform ist bislang einzigartig in Nordrhein-Westfalen.

Wie die meisten GmbHs, so besitzt auch die BMG einen Geschäftsführer, einen Aufsichtsrat und einen Vorstand. Die Stadt Gelsenkirchen hat einen Sitz im Aufsichtsrat, den der Stadtbaurat einnimmt. Auch der Rat der Stadt spielt im Gefüge dieser "Private Public Partnership" eine Rolle: Die BMG hat sich im Kooperationsvertrag verpflichtet, die Ratsbeschlüsse zu befolgen. Auch mit den Fachämtern der Verwaltung arbeitet die Gesellschaft eng zusammen.

Als erstes großes Projekt und als Grundlage der Revitalisierung steht der Masterplan an. Hier setzen wir auf die Mitarbeit aller Beteiligten: Geschäftsleute, Politik, Verwaltung, Grundstücksbesitzer und Unternehmerverbände setzen sich mit den Fachleuten der Planungsbüros zusammen, um deren Vorschläge zu diskutieren und gegebenenfalls zu überarbeiten. Die vorläufigen Pläne wurden ausgestellt, so dass die Bürgerinnen und Bürger in einem nächsten Schritt gut informiert mitdiskutieren können. Der Masterplan umfasst vertiefende Analysen zur Ökonomie des Geschäftsbezirkes City Buer, zum Städtebau und insbesondere auch zur Erschließungssituation (z.B. Fußwegebeziehungen der verschiedenen Geschäftsstraßen). Weiterhin gibt der Plan Handlungsempfehlungen zum Aufbau eines Informationssystems, mit dessen Hilfe der Bezirk permanent beobachtet werden kann und das als Grundlage für ein Immobilienmanagement dienen soll.

Als nächstes ist geplant, der BMG die Bewirtschaftung des Wochenmarktes zu übertragen. Dadurch soll sie in die Lage versetzt werden, ihre Aktivitäten möglichst effektiv zu bündeln und aufeinander abzustimmen.

Für die Kosten des Masterplans kommen die Stadt Gelsenkirchen und das Land auf – schließlich handelt es sich um klassische Stadtplanung und –entwicklung. Stadt und Land beteiligen sich auch an den laufenden Kosten der Geschäftsstelle. Zunächst läuft

der Kooperationsvertrag über drei Jahre, anschließend verlängert sich die Laufzeit jeweils um ein Jahr, sofern nicht einer der beiden Partnern kündigt.

Die Ergebnisse des ersten Jahres können sich sehen lassen. Die ungewöhnliche Gesellschaftsform schafft eine neue Verbundenheit im Zentrum Buer. Dadurch kommen wir unserer Vision, dass alle Beteiligten an einem Strang ziehen mögen, schon sehr nahe. Jetzt gilt es, den Mietermix der Gewerbe-Immobilien weiter zu verbessern. Die Chancen stehen gut: Die Arbeit der BMG steigert die Attraktivität der City nicht nur in den Augen der Kunden, sondern auch aus dem Blickwinkel der Einzelhändler. Und damit ist schließlich allen gedient.

# Nachhaltige Entwicklung durch kommunale Selbstverwaltung

*Christian Wulff MdL*

Vorsitzender der CDU-Fraktion im Niedersächsischen Landtag

Nach meinem Verständnis muss eine nachhaltige Kommunalpolitik im kommenden Jahrzehnt auf eine Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung gerichtet sein.

Die kommunale Selbstverwaltung gehört zu den wesentlichen Elementen unseres demokratischen Staatswesens. Mit einer funktionierenden kommunalen Selbstverwaltung lassen sich mehr Bürgernähe, bessere Nachvollziehbarkeit politischer Entscheidungen vor Ort, mehr Eigenverantwortung und mehr bürgerschaftliche Initiative erreichen. Zudem beinhaltet kommunale Selbstverwaltung Vielfalt und Gestaltungswillen in den Gemeinden, Landkreisen und Städten.

Demokratie fängt in der Gemeinde an. Die Gemeinden haben eine unverzichtbare Rolle als Ansprechpartner für die Bürger. Da lokale Entscheidungen Auswirkungen auf die konkrete Lebenssituation des einzelnen Bürgers haben, muss im Mittelpunkt der Kommunalpolitik die Förderung und Stärkung der örtlichen Handlungsfähigkeit stehen. Bereits in der Gemeinde wird darüber entschieden, welche Chancen insbesondere junge Menschen für ihre Lebensgestaltung erhalten. Kommunalpolitik ist deshalb auch als Gesellschaftspolitik zu begreifen.

Im Zeitalter der Globalisierung kommt der kommunalen Selbstverwaltung und damit der Kommunalpolitik eine besondere Bedeutung zu. Je mehr Menschen die Globalisierung und ihre Auswirkungen auf die Lebensverhältnisse in ihrem Alltag erleben, desto wichtiger werden Heimat und Geborgenheit im örtlichen Bereich. Die Überschaubarkeit und Vertrautheit einer intakten Kommune vor Ort vermittelt den Menschen die notwendige Sicherheit und Identität in einer globalisierten Welt.

Aus den genannten Gründen muss eine nachhaltige Kommunalpolitik auf die Stärkung der unteren Einheiten gerichtet sein. Das moderne Schlagwort lautet Dezentralisierung, nicht Zentralisierung.

In diesem Sinne wünsche ich der Konrad-Adenauer-Stiftung auch in den nächsten Jahren alles Gute und viel Erfolg bei ihrer Arbeit im Bereich der Kommunalpolitik.