

Entwicklungen in der Agglomeration Basel – Resumé

Rita Schneider-Sliwa

Zusammenfassung

Der Beitrag fasst Trends zusammen, die in den vorgehenden Arbeiten aufgezeigt wurden. Diese untermauern Erkenntnisse aus anderen regionalen Kontexten. Als Gesamtergebnis wird konstatiert, dass die Umschichtungsprozesse und Entleerungstendenzen, die sich in Bevölkerungsabwanderung, Arbeitsplatzverlusten oder Verlust urbaner Qualität und innerstädtischer Differenzierung äussern, langfristig und daher irreversibel sind. Daraus wird als eine Hauptaufgabe der Stadtentwicklungspolitik abgeleitet, die negativen Folgen von Prozessen, die nicht mehr aufzuhalten sind, zumindest abzufedern. Dies erfordert jedoch neuartige Konzepte, z.T. drastische Abkehr von althergebrachter Stadtentwicklungspolitik, ferner institutionalisierte Umverteilungsmechanismen.

1 “Raumbeobachtung” als sachgerechte Erfassung des Strukturwandels

Laufende Raumbeobachtung kann Orientierungshilfen für planungspolitische Entscheidungen geben, denn sie löst komplexe räumliche Prozesse, die aufgrund ihrer Neuartigkeit, ihrer Verflechtung und Intensität nicht genügend empirisch erforscht sind, in ihre Einzelvorgänge auf. Dadurch lassen sich Determinanten der Entwicklung exakter beschreiben und sind Prognosen sozialräumlicher Entwicklungen möglich. Die in diesem Heft publizierten Arbeiten sind Teil der Aktualprozessforschung zur Agglomeration Basel, die vom Departement Geographie in Zusammenarbeit mit dem Statistischen Amt des Kantons Basel-Stadt begonnen wurde. Die Arbeiten stellten folgende Trends heraus:

Adresse der Autorin: Prof. Dr. Rita Schneider-Sliwa, Abteilung Humangeographie/Stadt- und Regionalforschung, Departement Geographie, Universität Basel, Klingelbergstr. 16, CH-4056 Basel

- A. Als Teil des Wirtschaftsraumes Nordwestschweiz zeigt auch die Agglomeration Basel die Begleiterscheinungen des längerfristigen, postindustriellen Strukturwandels mit einem Verstärkungseffekt durch die Globalisierung. Die Auswirkungen sind nicht flächendeckend, sondern räumlich differenziert. Stärkste Ausprägungen sind in den Gebieten hoher Arbeitsplatzdichte zu verzeichnen und zeigen sich in:
- Beschäftigungsabbau in Branchen mit standardisierter Massenproduktion,
 - Auslagerungen von Unternehmensbereichen nach Rationalisierungsmassnahmen,
 - Zunahme der unternehmensbezogenen Dienstleistungen,
 - Zunahme der Teilzeitbeschäftigung, Temporärmitarbeiter, flexibler Beschäftigungsverhältnisse (*Strassmann & Standke* 1998, in diesem Heft).
- B. Die Agglomeration zeigt keine wirklich "neuen", sondern möglicherweise nur zu lange unbeachtete langfristige Bevölkerungsverlagerungen, die sich in gleicher Weise in anderen Stadtregionen westlicher Industrienationen herauskristalisieren und dort zu Problemen geführt haben:
- Der Bevölkerungsverlust der Kernstadt und das Wachstum der Agglomerationsgemeinden sind die beiden miteinander verflochtenen Komponenten eines jahrzehntealten Suburbanisationsprozesses.
 - Das suburbane Wachstum erfolgte in Schüben über mehrere Dekaden. Wellenförmig wurden zunächst die engeren, dann – nach einem "Auffüllungseffekt" – die weiteren Umlandgemeinden von Basel erfasst.
 - Im inneren und äusseren Agglomerationsgürtel lebt gegenwärtig ein Grossteil (40 %) der Bevölkerung der Agglomeration.
 - Das stärkste Wachstum findet aktuell in den peri-urbanen, von der Agglomeration fast losgelösten ländlichen Umlandgemeinden statt (counterurbanization oder Desurbanisation).
 - Der Sub- und Counterurbanisationsprozess war von jeher ein selektiver Prozess, bei dem eine steigende Überalterung sowie Internationalisierung für die Kernstadt dokumentiert werden kann und sich auch für die zukünftige Entwicklung des engeren Agglomerationsgürtels abzeichnet.
 - Die Polarisierungstendenzen und soziale Ausdifferenzierung innerhalb der Stadt ("vielfach geteilte Stadt") mit ihren zu erwartenden Folgewirkungen zeichnen den Weg vor für die "vielfach geteilte Agglomeration" (*Nommel, Sandtner & Waffenschmidt* 1998, in diesem Heft).
- C. Die Ausdifferenzierung ist in der Kernstadt auf mehreren Ebenen deutlich dokumentierbar, z.B. in Branchenstrukturen und – verlagerungen mit:
- allgemeinen Attraktivitäts- und Funktionsverlusten der Innenstadt ("Dezentralisierung der Zentralität"),
 - Kundenschwund, Kaufkraftumlenkung zu grossflächigen Einzelhandelsbetrieben am Stadtrand,
 - Verschiebungen im Branchenspektrum, Umstrukturierungen im Einzelhandel, Wandel der Nutzungsstruktur in Hauptgeschäftsstrassen,
 - Funktionsentmischung wie "Textilisierung" und "Filialisierung" (*Kampshulte* 1998, in diesem Heft),

ferner Bevölkerungsveränderungen auf Strassenzugsebene:

- Abwanderung der Schweizerbevölkerung und "Nachfüllen" durch Personen nichtschweizerischer Nationalität,
- zunehmende Internationalisierung in einzelnen Stadtquartieren,
- Verjüngung der ausländischen Bevölkerung,
- Konzentration von "stigmatisierten" Ausländern an Orten schlechter Wohn- und Lebensqualität,
- rasanter "Qualitätsverlust" auf Strassenzugsebene, jedoch nicht flächendeckend quartiersbezogen (*Imhof* 1998 in diesem Heft),

schliesslich durch unterschiedliche Aktionsräume verschiedener Sozialgruppen in Abhängigkeit vom Wohnquartier, beispielsweise:

- geringere Unterschiede der Aktionsräume zwischen Sozialgruppen, aber grosse quartiersbezogene Unterschiede unabhängig von Sozialgruppenstatus, was generell auf die Bedeutung von Quartiersstrukturen für die Mobilität hinweist (*Rudolf von Rohr & Schneider-Sliwa* 1998, in diesem Heft).

Diese Trends deuten darauf hin, dass Konzepte wie "Werkstadt Basel" oder "Identitätsfördernde Vermittlung von Rauminformationen" des Statistischen Amtes an der richtigen Stelle ansetzen. Sie ermitteln und vermitteln im weiteren Sinne Identität mit dem Quartier. Dennoch erübrigen solche Aktionen nicht die umfassende, interdisziplinäre räumliche Planung der Stadt, die über die Attraktivitätssteigerung des Realraumes den Wahrnehmungsraum und die Abwanderungsbereitschaft bzw. "Bodenhaftung" beeinflussen kann. Da die Verlagerung von Arbeitsplätzen in engere oder weitere Umlandgemeinden und die Abwanderung einkommensstarker Bewohner die Kernstadt Basel schwächen, diese jedoch qualifizierte Leistungen im Bereich der Bildung, Kultur, Gesundheit, des Verkehrs erbringen muss, sollte es eine umfassendere räumliche Planung geben.

2 Planungspolitik als sachgerechte Begleitung des Strukturwandels

Eine dreigleisige Strategie ist notwendig mit Fokus auf:

- Kernstadtattraktivität
- Umverteilungsmechanismen
- interkommunalen Kooperationen in der Funktionalregion.

Kernstadtattraktivität

Attraktivitätssteigerung im Sinne einer modernen Stadtentwicklungskonzeption ist eine vordringliche Aufgabe der Stadtpolitik, um einen positiven, d.h. strukturerhaltenden Imageaufwertungseffekt zu erzielen. Es ist angesichts der langfristigen Entwicklungen kaum realisierbar, einen signifikanten Rückwanderungs- oder Um-

kehreffekt erreichen zu können. Vielmehr geht es um Schadensbegrenzungs- oder Präventivmassnahmen, um einer noch stärkeren Abwanderungsdynamik entgegenzuwirken.

Hier gibt es grosse ungenutzte Potentiale und Handlungsspielräume: Defizite wie in der Freiraumplanung gilt es abzubauen. So existiert beispielsweise für die Stadt Basel nur ein Teilplan für Basel Nord von 1989, der Gebiete besonderer Bedürfnisgruppen, z.B. das Altenheim "Adullam" oder die Psychiatrische Klinik der Universität als ökologische Freiräume ausweist. Der "Alleinplan", gleichzeitig Baumkataster, komplettiert die Freiraumplanung Basels. Übergeordnete, vernetzte Freiraumkonzepte für andere Bedürfnis- und Interessensgruppen sowie die allgemeine Bevölkerung existieren nicht. Ein anderes Beispiel bietet die seit 1985 geforderte Quartiersrichtplanung in Umsetzung der Umweltschutzziele des Bundes, die auch gegenwärtig nur ansatzweise realisiert ist.

Attraktivitätssteigerung im Sinne einer modernen Stadtentwicklung aber hiesse genau auf die Bedürfnisse der Menschen einzugehen (*homo sociologicus* und *homo psychologicus*). Es hiesse, die "Stadt" nicht als kontinuierlichen Bauvorgang mit Festlegung eines anzustrebenden Endzustandes zu verstehen und den "Sinn der Stadt" nicht nur in der Qualität der Architektur erleben zu wollen. Vielmehr käme es auf das "wie", nicht das "was" der Planung an, was eine Hinwendung zur bedürfnisorientierten Nutzungsplanung für Identitätsräume, "Stadtinseln" mit klaren "Eigenschaften" (nicht nur Baumasse) und Abkehr von herkömmlicher Bebauungsplanung bedeutete (Rossi 1993; Huber 1993; Ungers 1990).

Umverteilungsmechanismen

Die Bemühungen in Richtung auf Kostenwahrheit zwischen Kernstadt und Umlandgemeinden und diesbezüglichem Lastenausgleich müssen intensiviert werden. Zu überdenken wären Investitionsabgaben an Basel-Stadt, PendlerInnenabgaben wie in einigen amerikanischen Städten, Steuerfussausgleich und Steuerharmonisierung, Neuberechnung der Berechnungsfaktoren für einen Finanzausgleich unter besserer Berücksichtigung der sich abzeichnenden und stetig verändernden Alters- und Sozialstrukturen, wie für die Agglomeration Zürich diskutiert wird. Das Ziel wäre die kostendeckendere Abgeltung zentralörtlicher Dienstleistungen und gerechtere Beiträge zum Auffangen der explodierenden Kosten einer A-Stadtentwicklung.

Interkommunale Kooperationen in der Funktionalregion

Nach dem Vorbild des Agglomerationsgesetzes des Kantons Freiburg von Anfang 1996, das die Zusammenarbeit unter den verschiedenen Gemeinden des Kantons verbessert, könnte die Möglichkeit einer Schaffung einer institutionell verankerten Agglomeration (Funktionalregion) überdacht werden, die an die Stelle der Gemeinden tritt und deren Aufgaben und Finanzierungen übernimmt.

Hier sollte man sich nicht länger dahinter "verstecken", dass (1) die Trends nicht "so dramatisch" sind (im Vergleich zu anderen Städten) und noch keinen Handlungsbedarf erfordern, (2) in einem trinationalen Grenzraum mit Dutzenden von Gemeinden eine interkommunale Kooperation kaum möglich sei, (3) in einem von kantonaler Autonomie geprägten traditionellen Demokratiegefüge derartige

Kooperationen gegenwärtig weder möglich noch opportun seien. Immerhin gibt es für den Kanton Basel-Stadt nach dem Karlsruher Abkommen vom 23. Januar 1996 Möglichkeiten besonderer Übereinkommen zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit mit Gebietskörperschaften und öffentlichen Einrichtungen sowie die Möglichkeiten bi- oder trilateraler Verträge ohne völkerrechtlichen Charakter (*Staatskanzlei Rheinland-Pfalz* 1998).

3 Orientierung an anderen Metropolitanplanungen für ein "Basler Modell"

Zwei berühmte Beispiele aus einem anderen regionalen Kontext mögen lehrreich sein, wie Grossstädte mit dem unaufhaltsamen mit negativen Folgewirkungen behafteten Strukturwandel umgingen: Pittsburgh und Boston in den USA. Als Pittsburghs bundesstaatlich gestütztes Stahl-Monopol durch die Bundesregierung selbst in den ausgehenden 30er und beginnenden 40er Jahren gebrochen wurde (mit lokalen Auswirkungen, die denen der Globalisierung vergleichbar sind), führte dies bis in die 60er Jahre zu einem Verlust von über 100 000 Arbeitsplätzen in der Stadt. Bereits im Jahre 1943 schloss sich eine *Public-Private Partnership* aus Politik und Wirtschaft unter Führung der Wirtschaftskräfte (Stahlindustrie, v.a. Carnegie/Mellon) zusammen und konzipierte mit mehreren Jahrzehnten Vorlauf Strategien gegen den unaufhaltsamen Niedergang der Stadt. Zusammen mit städtebaulichen Massnahmen wurden auch neue wirtschaftliche Stützpfilerindustrien aufgebaut. Nach vierzig Jahren Planung gilt Pittsburgh seit 1985 als eine der führenden High-Tech-Hochburgen der USA. Dies unter Mitwirkung der Carnegie-Mellon University, die nach Vorbild des MIT in Massachusetts oder der kalifornischen Universitäten im Umfeld des "Silicon Valley" als "Inkubator" für viele neue Hochtechnologiefirmen fungierte. Auch die Stadt Boston sah sich, ähnlich wie heutige von der Globalisierung betroffene Wirtschaftsstandorte vor Jahrzehnten der Notwendigkeit einer Umstrukturierung ausgesetzt. Neuartige Gesetze für Umverteilungsmechanismen institutionalisierten zwischen dem Gliedstaat Massachusetts und der Stadt Boston und innerhalb der Stadt einen Lastenausgleich ("Linkage-Politik"), der nicht einmal in der amerikanischen Verfassung eine Parallele hat. Mit innovativen Politikkonzepten zur Umverteilung von Verantwortlichkeiten ist die Stadt seit 1983 in den USA zum nationalen Modellfall geworden. Nun können oder sollten nicht alle Städte den wenigen ausserordentlichen Beispielen der Stadtpolitik folgen. Lokale Anpassung und kulturspezifisches Augenmass sind gefragt.

Sicherlich hat aber das Leitmotiv "Global denken, lokal handeln" mehr denn je auch in Basel seine Berechtigung. Immerhin sind Erhalt und Förderung städtischer Wohn- und Lebensraumqualität und die mit Steuereinsparungen verbundene Abwanderung bereits seit 1975 ein Dauerthema (*Regierungsrat Basel-Stadt* 1975 und 1981).

Literatur

- Huber B. 1993. Modellversuch einer neuen städtischen Bauregelung. In: Huber B., Zibell B. (Hrsg.) *Stadt-Bau-Ordnung. Ansätze zu einer neuen Regelung des Bauens. ORL-Schriften* 44, 97-110, Zürich.
- Regierungsrat Basel-Stadt (Hrsg.) 1975. *Basel 1975 – Hauptziele eines Stadtkantons*. Basel.
- Regierungsrat Basel-Stadt (Hrsg.) 1981. *Basel 1981 – Neue Standortbestimmung I*. Basel.
- Rossi A. 1993. *Die Architektur der Stadt. Skizze einer grundlegenden Theorie des Urbanen*. Düsseldorf. = Bauwelt. Fundamente 41.
- Staatskanzlei Rheinland-Pfalz 1998. *Bilanz der Zusammenarbeit von Rheinland-Pfalz mit Frankreich, Luxemburg und Belgien 1996/1997*. Schriftenreihe zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, Bd. 1, Mainz.
- Ungers O.M. 1990. Stadtinseln im Meer der Metropole. Das pluralistische Konzept des "Stadtarchipels". Planung auf historischem Boden. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* v. 22.11. 1990, 37.