REGIO BASILIENSIS 64/2 2023 – 65/1 2024 S. 221-237

Anforderungen an eine resiliente und nachhaltige Stadtentwicklungspolitik im globalen Standortwettbewerb

Ernst-Jürgen Schröder

Eine Replik zu: Rita Schneider-Sliwa – Städte unter neuen Rahmenbedingungen: Trends und Chancen (RB 39/2 1998: 111–121)

Der Forschungsbeitrag von Rita Schneider-Sliwa thematisiert theoriengestützt den seit den 1990er Jahren mit der zunehmenden Globalisierung einhergehenden international ausgetragenen Standortwettbewerb unter den Städten in Bezug auf ihre Stellung als führende Wirtschafts- und Bevölkerungszentren. Er formuliert als Antwort darauf am Beispiel der Stadt Basel neue Eckpunkte einer erfolgreichen Stadtentwicklungs- und Stadtplanungspolitik, um die Wettbewerbsposition als Wirtschafts- und Wohnstandort langfristig zu festigen oder gar auszubauen.

Vor dem Hintergrund der damaligen, vor allem in Grossstädten sichtbaren Problemlage – einerseits die durch den Globalisierungsdruck weltweite exogen bestimmte Neuformierung der Produktionsstandorte und Unternehmenszentralen, andererseits das bis dato kaum lokal angegangene Schwelfeuer der Suburbanisierung – forderte die in angewandter Stadt- und Regionalforschung international ausgewiesene Expertin in ihrem Artikel einen fundamentalen Paradigmenwechsel in der Stadtentwicklungspolitik. Will heissen, weg von dem bisher einfachen trivialisierenden Steuerungskonzept zu einer übergeordneten Planung und Kontextsteuerung auf mehreren Ebenen – interkommunale Entwicklungspolitik unter Beachtung der Dialektik von Globalem und Lokalem, wobei ausgebaute lokale Stärken und Singularitäten/Territorialitäten "*... auf lokaler Ebene durchaus globalen, kaum beeinflussbaren Tendenzen entgegenwirken oder diesen die Schärfe nehmen.*" Im Folgenden wird gezeigt, wie die Stadt Basel in konsequenter und beharrlicher Umsetzung dieser aufgezeigten Politik bei ihren beiden zentralen Herausforderungen Wirtschaft und Bevölkerung die Trendumkehr geschafft hat. Weiter wird vermutet, dass die Stadt Basel bei ständiger Anpassung ihres Instrumentariums an jeweils neue Rahmenbedingungen auf diesem positiven Entwicklungspfad verbleiben wird.

Adresse des Autors: Prof. Dr. Ernst-Jürgen Schröder, Institut für Umweltsozialwissenschaften und Geographie der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Schreiberstrasse 20, D-79085 Freiburg i. Br.
E-Mail: ej.schroeder@geographie.uni-freiburg.de

Die Zahl der Beschäftigten in der Stadt Basel schrumpfte in toto vor allem durch den 1992 eingeleiteten, tief greifenden Restrukturierungsprozess der ansässigen Grosschemie/Pharmazie zu "Global Players" und ihrer Fokussierung auf den Life Sciences-Bereich von 168'765 (1991) zunächst auf ihren Tiefstand von 144'711 (1998), um sich dann schubweise ab 2012 auf ihrem derzeitigen Maximalniveau (2020: 182'626) einzupendeln (🌍1). Spiegelbildlich zu dieser Entwicklung fiel die Spezialitätenchemie von einst 11'673 Beschäftigten (1995) auf das Niveau der Bedeutungslosigkeit mit nur noch 621 Beschäftigten (2020), während die pharmazeutische Industrie mit den Life Sciences-Konzernen Roche, Novartis, Syngenta, aber auch zahlreichen Start-Ups ihre Beschäftigtenzahl von 11'673 (1995) auf 17'977 (2020) steigerte und damit die Rolle des grössten industriellen Arbeitgebers und Wohlstandsbringers der Region wieder einnimmt. Nach *Vogel* (2021, 61) ist es der Region Basel stets gelungen, "*... die Entstehung neuer Industrieschwerpunkte in der Region zu halten und einen industriellen Niedergang zu verhindern.*" Sie durchlief hierbei mehrfach den Vier-Phasen-Zyklus des industriellen Entwicklungspfades: So folgten der Phase der Lokalisation der Seidenbandindustrie im 16. Jh. durch eingewanderte Glaubensflüchtlinge (u. a. Pellizari im Seidenhof) die Phasen der *Clusterung* (u. a. mit der Ansiedlung von Zuliefererbetrieben wie Farbstoffherstellern), der *Dispersion* (Aufbau des Verlagssystems mit ländlicher Heimarbeit im Baselbiet) und schliesslich die letzte Phase der *Verlagerung*, des Niedergangs der Seidenbandindustrie. In dieser vollzog sich aber bereits erfolgreich der Übergang auf einen neuen Entwicklungspfad, der mit der 1859 von Clavel gegründeten Teerfarbenfabrik (der späteren CIBA) und weiteren Unternehmen (teilweise schon mit zusätzlichem oder ausschliesslichem Standbein in der Pharmazie und generell Spezialprodukten wie 1857 J. R. Geigy & Cie., 1866 Sandoz, 1896 F. Hoffmann-La Roche) eingeläutet wurde.

Wenngleich die weltweite Neuordnung der Standorte und der Wettbewerbsposition der Städte weitgehend exogen-global determiniert ist, unterstreicht die Autorin mit Nachdruck, "*... dass es spezifische nationale, regionale oder lokale Eigenschaften von Lokalitäten sind, die bei Standortentscheidungen den Ausschlag geben!*" Entscheidend ist hierbei, dass sich die globalen und lokalen Akteure als ein vernetztes System begreifen, die zwar Entscheidungen auf unterschiedlicher Ebene treffen, letztlich sich aber auf der lokalen Ebene begegnen. Denn das globale Geschäft vollzieht sich trotz tendenzieller Überwindung des Raumes durch die moderne Verkehrs- und Kommunikationstechnik immer an realen Standorten ("*all business is local*"), wobei heute entsprechend der geographischen Vergrösserung der Absatz- und Bezugsmärkte die Region als die räumliche Mesoebene den eigentlichen Wirtschaftsstandort im Sinne eines aus mehreren Orten funktional mit einander verflochtenen (mitunter auch grenzüberschreitenden) Wirtschaftsraumes bildet (*Eichhorn & Schröder* 2001, 24). Auch das Raumkonzept Schweiz, als aktueller Orientierungsrahmen für die künftige Raumplanung der Schweiz, sieht den trinationalen Metropolitanraum Basel als einen Wirtschaftsraum mit der Stadt Basel als Flaggschiff, dessen Zukunft ganz entscheidend von der Standortattraktivität und der Umsetzung einer grenzüberschreitenden Raumordnungsstrategie abhängt (*ARE* 2012, 63 & 69–71). Weitere grossstädtisch geprägte Handlungsräume sind in diesem Konzept der Metropolitanraum Zürich, die Hauptstadtregion und die Métropole Lémanique; daneben bestehen fünf klein- und mittelständisch geprägte Handlungsräume (Luzern, Città Ticino, Jurabogen, Aareland und Nordostschweiz) sowie drei alpine (Gotthard, Westalpen, Ostalpen).

An dieser Stelle seien die vielfältigen Aktivitäten der lokalen Akteure genannt, um Basel als Unternehmenszentrale und Hochlohn-Forschungs-/Produktionsstandort der beiden international führenden Pharmakonzerne Roche und Novartis mit jeweils rund 8'000 Mitarbeitern global wettbewerbsfähig zu halten. Jene lancierten in einer beispiellosen konzertierten Aktion sämtlicher Akteure auf allen Handlungsebenen und der Bevölkerung in Kleinbasel den Bau der 2015 und 2022 fertig erstellten Roche-Türme. Diese bestimmen die Skyline des modernen Basel und dienen der räumlichen Konzentration und ökonomischen Organisation aller Betriebsabläufe (Abb. 1). Ähn-

Abb. 1 Von der Schwarzwaldbrücke her dominiert das moderne Roche-Areal die Skyline von Basel, während die beiden Türme des Münsters (im Bild oberhalb der Wettsteinbrücke) verschwindend klein erscheinen (18. August 2023). Die von den Architekten Herzog & de Meuron konzipierten Türme sind mit 174 und 205 m nicht nur die derzeit höchsten Gebäude der Schweiz, sondern stellen auch die nachhaltigsten und energieeffizientesten Gebäude der Welt dar. *Foto: O. Stucki*

lich herausfordernd war der Bau des Novartis Campus im Basler Ortsteil St. Johann als Konzernsitz und Innovationszentrum mit langfristiger Zusammenführung sämtlicher Unternehmensaktivitäten aus dem Klybeck-Areal. Gleichzeitig wurde dabei zur gezielten Steigerung der Standortqualität der benachbarte Rheinhafen St. Johann 2010 geschlossen, rückgebaut und in eine Rheinuferpromenade transformiert.

Die lokal steuerbare Attraktivität einer Stadt durch "*... Rückbesinnung auf lokale Stärken und die 'Stärkung der Stärken' ... als ein Bindeglied zwischen dem Lokalen und dem Globalen/Überregionalen ...*" ist ein Schlüsselansatz einer neuen Stadtentwicklungspolitik, um einerseits wettbewerbsfähige Stadtregionen im globalen Umbruchsprozess zu schaffen, andererseits den virulent gewordenen Entleerungstendenzen der Kernstädte im Rahmen der Suburbanisierung entgegenzuwirken. Auch die Stadt Basel war von sämtlichen Dimensionen der Suburbanisierung betroffen, insbesondere durch interregionale Wanderungsprozesse von Basel primär in den Kanton Basel-Landschaft. In der Kernstadt sank binnen 30 Jahren die Bevölkerung kontinuierlich von 212'857 (1970) auf 166'558 (2000) Einwohner (🌍2). Seither ist durch die konsequente Umsetzung zunächst eher kleinräumiger quartierbezogener kreativer Raumnutzungskonzepte ein Trend zur Reurbanisierung unverkennbar (2022: 179'496 Einwohner). Mit der bereits angegangenen Transformation des 30 ha grossen, bisher von Werksanlagen eingenommenen Klybeckareals in einen futuristischen Stadtteil (klybeckplus) dürfte sich dieser Trend noch weiter verstärken. Auch die wohl bevorstehende Realisierung eines trimodalen Containerterminals mit neuem Hafenbecken (Gateway Basel Nord) als neues Tor zur Weltwirtschaft eröffnet der Stadt – vergleichbar mit

der HafenCity in Hamburg – neue Möglichkeiten: ungenutzte Hafenareale städtebaulich in hochwertige Gewerbe- und Wohnflächen am Wasser zu transformieren (Revitalisierung der Waterfront; *Schmitz & Schröder* 2023, 18).

Um auch zukünftig die Standortattraktivität der trinationalen Agglomeration Basel als dynamischer Wirtschaftsraum von internationaler Bedeutung zu steigern, kommt dem Ausbau des öffentlichen Verkehrs eine Schlüsselbedeutung zu, die schon im Raumkonzept Schweiz als eine strategische Stossrichtung identifiziert wurde (*ARE* 2012, 71). Die trinationale Agglomeration Basel zählte 2020 mit seinen 203 Gemeinden (darunter 107 in der Schweiz, 72 in Frankreich und 24 in Deutschland) 856'000 Einwohner und 469'000 Beschäftigte (🌍3). Angesichts der bis 2040 für die Region prognostizierten Zunahme um rund 138'000 Bewohnende und 89'000 Beschäftigte werden die Mobilitäts- und Erreichbarkeitsbedürfnisse weiter steigen. Aufgrund der anvisierten Klima- und Verlagerungsziele braucht es somit einen Quantensprung in der Leistungsfähigkeit des öffentlichen Nahverkehrssystem, der über die bisherigen fundamentalen Angebotsverbesserungen wie den beiden grenzüberschreitenden Tramlinien von Basel nach Weil am Rhein (2014) und St. Louis (2017) weit hinausgeht: die organisatorische Zusammenführung sämtlicher aus den benachbarten Tälern auf den Knoten Basel zulaufenden sieben S-Bahn-Strecken von 357 km Netzlänge in einer einheitlichen trinationalen S-Bahn Basel mit dem Namen "trireno" (🌍4). Kernelement dieses neuen Systems ist der Bau einer unterirdischen Durchmesserlinie (Herzstück) von Basel SBB nach "*Basel Mitte*" zum Umstieg auf das feinmaschige Tram- und Busnetz (Abb. 2) und ihre anschliessende Verzweigung nach Basel Badischer Bahnhof (Ostast) und St. Johann (Westast) in Y-Form. Die drei aus dem Frick-, Ergolz- und Laufental kommenden Schweizer S-Bahn-Linien werden nach Zell im Wiesental und Waldshut/Koblenz bzw. EuroAirport/Mulhouse als neue Endpunkte durchgebunden. Dabei entfällt das zeitintensive Wendemanöver in Basel SBB. Lediglich die S-Bahn aus Freiburg verläuft in bisheriger oberirdischer Trassenlage nach Basel SBB/EuroAirport. Durch dieses in mehreren Angebotsstufen bis 2040 zu geschätzten CHF 9 Mrd. zu erstellende Megaprojekt würde sich Basel durch die bessere und schnellere Erreichbarkeit einen entscheidenden Standortvorteil im Wettbewerb mit anderen Metropolitanräumen verschaffen. Durch die Entflechtung von Regional-, Fern- und Güterverkehr können zusätzliche Transformationsflächen für die zukünftige Stadtentwicklung gewonnen werden. Zu Jahresanfang 2023 wurde zur Ertüchtigung des Knotens Basel SBB mit dem Bau zweier zusätzlicher Gleise in einem geschätzten Kostenumfang von CHF 180 Mio. begonnen.

Abb. 2 Visualisierung eines möglichen Zugangs an der Schifflände zur zentralen unterirdischen S-Bahn-Haltstelle "Basel Mitte". *Visualisierung: Herzog & De Meuron*

Darüber hinaus bleibt es für Basel – als teuren und rohstoffarmen Standort – essentiell, neues Wissen für Produkt- und Prozessinnovationen zu generieren. Das ergibt eine hohe Wertschöpfung und damit eine hohe Qualifizierung der Arbeitskräfte. Eine Schlüsselstellung in der Wertschöpfungskette fällt hierbei der 1460 gegründeten Universität zu, die als kleinere akademische Ausbildungsstätte *sui generis* (HS 2022: 12'896 Studierende; Tübingen 28'366; Freiburg i.Br. 24'513) einen ausgezeichneten internationalen Ruf besitzt und sich durch hohe Kompetenz u. a. im Life Sciences-Bereich auszeichnet. Sowohl das in der molekularen und biomedizinischen Grundlagenforschung tätige Biozentrum (Abb. 3), das von der ETH Zürich in Basel angesiedelte Department für Biosysteme und das mit der Universität assoziierte Tropeninstitut (SwissTPH) in Allschwil wie auch das 1970 von den damaligen Unternehmen Ciba und Geigy gegründete Friedrich Miescher Institut, das Universitätsspital, das Universitäts-Kinderspital beider Basel und die Fachhochschule Nordwestschweiz positionieren und festigen als Spitzeneinrichtungen den Forschungs- und Wissenschaftsstandort Basel international.

Schliesslich wurde mit der 2015 etablierten gemeinsamen Innovationsförderung und Standortpromotion der Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Jura in der BaselArea.swiss auch die Forderung nach verstärkter interkantonaler und -kommunaler Zusammenarbeit erfüllt. Jene betreibt auch den in Allschwil entstandenen *Switzerland Innovation Park Basel Area* als "Brutstätte" für neue Ideen/Produkte und Unternehmen an der Schnittstelle Biomedizin und Informations-/Mikrotechnologie (u. a. Nanotechnologie, Künstliche Intelligenz) zur Diversifizierung der regionalen Wirtschaft und Verhinderung eines möglichen "Lock-in" (spezialisierungsbedingte technologische Unumkehrbarkeit) im Life Sciences-Sektor.

Abb. 3 Auf dem Areal des bis 1860 betriebenen ersten Elsässer Bahnhofs und späteren Gefängnisses – dem "Schällemätteli" – sind der markante Neubau des Biozentrums (Eröffnung 2022; gegenüber dem inzwischen abgerissenen Altbau von 1971) sowie das trapezförmige Anwesen des Departements für Biosysteme der ETH Zürich (Eröffnung 2023; neben dem Universität-Kinderspital beider Basel) unübersehbare architektonische Landmarken in der Basler Forschungslandschaft (17.3.2021). *Foto: E. Meyer*

Als Fazit kann festgehalten werden, dass die Stadt Basel dank der konsequenten Umsetzung der von Schneider-Sliwa vorgeschlagenen und an die damalige sozio-ökonomische Ausganglage angepassten Handlungsempfehlungen auf ihren einstigen Spitzenplatz als Wirtschafts-, Wissenschafts- und Wohnstandort zurückgekehrt ist. Sie gehört damit zur Liga der wirtschaftlichen Vorzeigestädte. Vergleichbar ist dies mit den Basel im Kern ähnelnden Universitätsstädten Freiburg i. Br. und Tübingen, die 2022 noch nie da gewesene Höchststände an Einwohner- und Beschäftigtenzahlen aufwiesen und damit deutschlandweit jeweils zu den "Schwarmstädten" mit hoher Lebensqualität zählen: Seit 2000 stieg die Einwohnerzahl in Freiburg i.Br. um 15.1 % von 205'102 auf 236'140 und in Tübingen um 14.1 % von 81'347 auf 92'811 (2022), die Zahl der (versicherungspflichtig) Beschäftigten in Freiburg sogar um 42.6 % von 95'222 auf 135'710 und in Tübingen um 49.3 % von 35'329 auf 52'732 (2022) (🌍5). Verantwortlich hierfür war wie in Basel eine an den Kriterien der "green-economy" und "smart city" orientierte nachhaltige Stadtentwicklungspolitik und damit die gelungene Konfliktauflösung von Wachstum und verringerten CO_2-Emmissionen pro Kopf (*Schröder* 2016, 46).

Insofern ist der praxisrelevante und anwendungsorientierte stadtgeographische Beitrag von 1998 auch in der Gegenwart aktueller denn je und eignet sich als Blaupause zur Lösung lokaler Stadtentwicklungsprobleme vorzüglich.

Literatur

ARE (Hrsg.) 2012. *Raumkonzept Schweiz*. Bundesamt für Raumentwicklung, Neuenburg,1–102.

Eichhorn P. & Schröder E.-J. 2001. Der Förderauftrag von Sparkassen angesichts globaler Wirtschaftsentwicklung. *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*. Beiheft 27: 20–40.

Schmitz J. & Schröder E.-J. 2023: Landschaftspark Wiese und Gateway Basel Nord in grenzüberschreitender Perspektive. *Regio Basiliensi*s 64(1): 17–29.

Schröder E.-J. 2016. Freiburg im Breisgau – "Boomtown" in der Regio TriRhena. *Regio Basiliensis* 57(1 & 2): 45–61.

Vogel T. 2021. *Das Life Sciences-Cluster in der Region Basel*, Dissertation Universität Basel, 1–244.

Internetquellen

🌍1 https://www.statistik.bs.ch/zahlen/tabellen/3-arbeit-erwerb/beschaeftigte.html

🌍2 https://www.statistik.bs.ch/zahlen/tabellen/1-bevoelkerung/bestand-struktur.html

🌍3 https://www.statistik.bs.ch/zahlen/archiv/webartikel/staedtestatistik-2020.html

🌍4 https://www.trireno.org/

🌍5 https://www.statistik-bw.de/SRDB/?E=GS316

REGIO BASILIENSIS 39/2 1998 S. 111-121

Städte unter neuen Rahmenbedingungen: Trends und Chancen

Rita Schneider-Sliwa

Zusammenfassung
Urbanisierungs- und Regionalentwicklungsprozesse werden gegenwärtig von völlig neuen Rahmenbedingungen beeinflusst, z.B. dem Standortwettbewerb der Städte um die Neuverteilung von Arbeitsplätzen und Arbeitskräften, Bevölkerungsumschichtungen oder der "Neuen Armut". Diese machen neue Planungsprozesse zur Abschwächung bestehender und neuer wirtschaftlicher Entwicklungsgefälle und gesellschaftlicher Polarisierung notwendig. Der Beitrag gibt einen kurzen Überblick über diese global-/exogen- und lokal-/endogen-determinierten Herausforderungen für die Stadtentwicklung und diesbezügliche Planungspolitik. Als Schlüsselansatz zur Lösung lokaler Stadtentwicklungsprobleme wird das Verständnis von der Dialektik zwischen globalen und lokalen Entwicklungen und Handlungsebenen gesehen.

1 Globale Veränderungen – lokale Herausforderungen

Weltweite Trends in Wirtschaft, Gesellschaft und Politik (Abb. 1) stellen Grossstädte vor neue Herausforderungen und erfordern umfassende und neuartige Wirtschafts- und Kommunalpolitik, um im Standortwettbewerb der Städte um Investitionen und "gute" Steuerzahler mithalten zu können.

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

Zu den Trends gehören:

- Die Globalisierung der Ökonomie und der internationale Wettbewerb, die auch zu einer Konkurrenz der Stadtregionen untereinander führt. Dabei handelt es sich um Konzentrationsprozesse in den *"command and control"*-Dienstleistungsbereichen, die besonders durch den Ausbau der Informationstechnologien möglich wurden, die weltweit Volkswirtschaften steuern können und z.T. erhebliche lokale Konsequenzen für die Kommunen haben. Dabei können Bedeutungsgewinne in vormals niederrangigen Regionen verzeichnet werden, jedoch auch Funktionsverluste und Arbeitsplatzabbau in traditionell starken Wirtschaftsstandorten (*Krätke* 1991; *Sassen* 1996).
- Die Liberalisierung mit einer Abkoppelung der Gesellschafts- von der Wirtschaftspolitik und einem Rückbau des Wohlfahrtsstaates. Dies kann bereits bestehende Desorganisationserscheinungen der postindustriellen Gesellschaft wie *Underclass*-Problematik, Arbeitslosigkeit, "Neue Armut" und Obdachlosigkeit verschärfen (*Lichtenberger* 1994).
- Wirtschaftliche und politische Integration, politische Wenden und Krisen und dadurch eingeleitete Zuwanderungen, Binnenwanderungen sowie natürliche Bevölkerungsentwicklung, die sich wiederum auf den Arbeits- und Wohnungsmarkt auswirken. Zunahme der Arbeitslosigkeit, neue gesellschaftliche Polarisierungen sowie Abnahme der Lebens- und Wohnumfeldqualität können die Folge sein.
- Gesellschaftlicher Wertewandel und Pluralismus der Lebensstile, die Aufteilung der Standorte der Arbeits- und Freizeitgesellschaft, die städtische Dekonzentrationsprozesse ("Stadtflucht") begünstigen.

Besonders Grossstädte als Hauptzentren von Wirtschaft und Bevölkerung befinden sich in einer Umbruchsphase, in der neuartige Wirtschafts-, Raum- und Siedlungsstrukturen entstehen. Verschärfte wirtschaftliche Entwicklungsgefälle und der entsprechende Aufbau gesellschaftlicher Konfliktpotentiale sind Konsequenzen dieses Umbruchs. In den Grossstädten wird eine zweifache, jedoch eng miteinander verflochtene Problematik sichtbar: Es wirken *exogene Faktoren* wie Arbeitsplatzverluste durch Standortentscheidungen auf supralokaler/globaler Ebene. Diese sind lokal kaum zu beeinflussen. Es wirken jedoch auch *endogene Dynamiken*, die Folge planungspolitischer Entscheidungen auf lokaler Ebene sind oder durch diese zu steuern wären. Der Trend der sozialen Entmischung ist beispielsweise in Umsetzung des städtebaulichen Leitbildes der Charta von Athen 1933 durch die bewusste Fragmentierung in funktionale Zonen von Wohnen und Arbeiten gefördert worden. Der Abwanderungstrend aus den Städten hin zum suburbanen Wohnen erhielt durch die steigende "Unwirtlichkeit der Städte" weitere Impulse. In einem Grossstadt- und Agglomerationsraum kann dies wiederum eine weitere, wellenförmige Bevölkerungsumschichtung bewirken, die immer weitere Umlandgebiete einbezieht: So kann die als "A-Stadt-Entwicklung" apostrophierte Abwanderung aus den Kernstädten, die die einkommens- und steuerschwachen A-Gruppen (Ältere, Arme, Arbeitslose, Ausländer etc.) hinterlässt, im engeren Umland eine weitere Abwanderungswelle in die Agglomerationsperipherie oder darüber hinaus auslösen (Abb. 2). Dies, weil man dem "spill-over" städtischer Probleme in den kernstadtnahen Umlandgemeinden durch Wegzug in den periurbanen Bereich zu entgehen

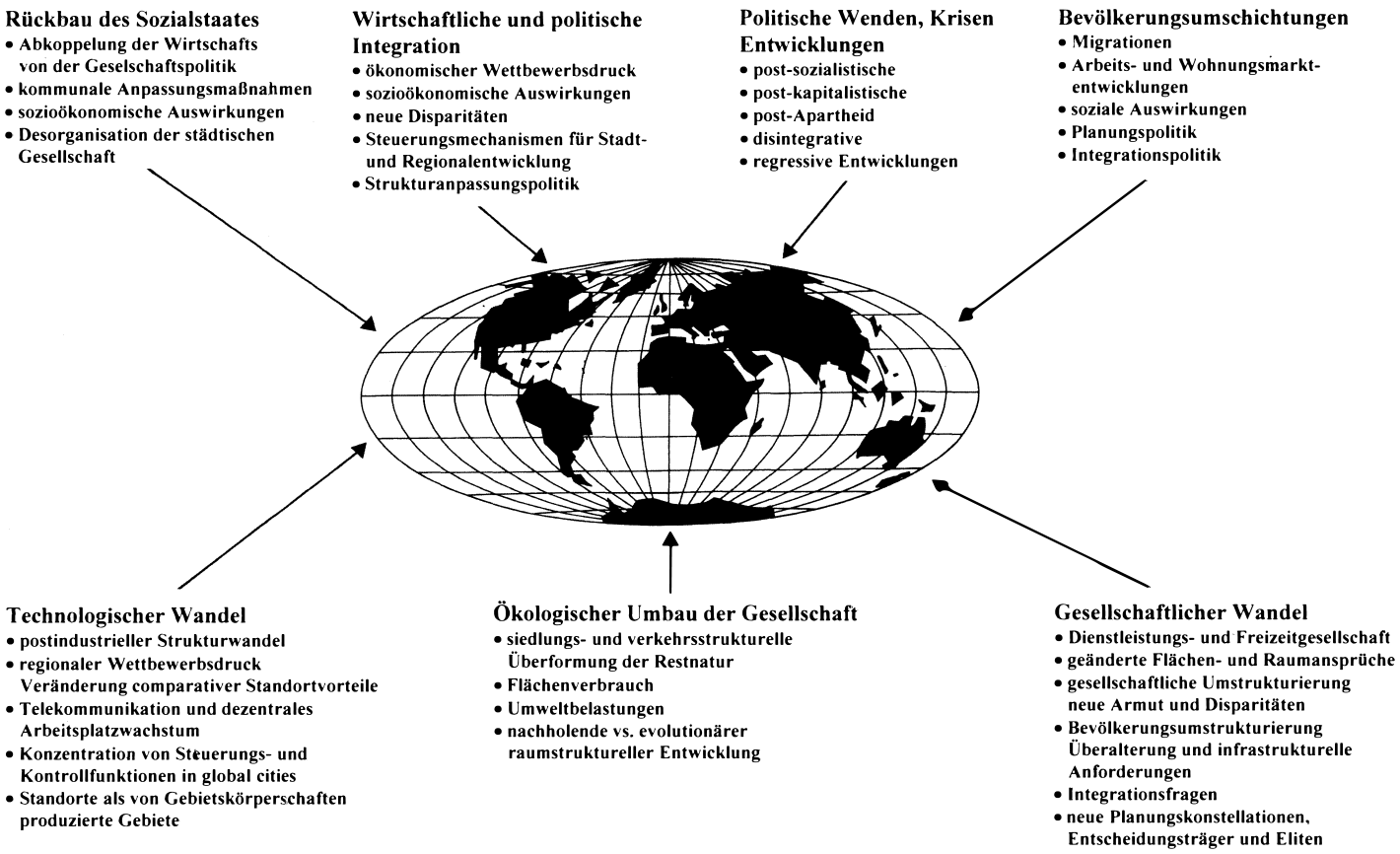
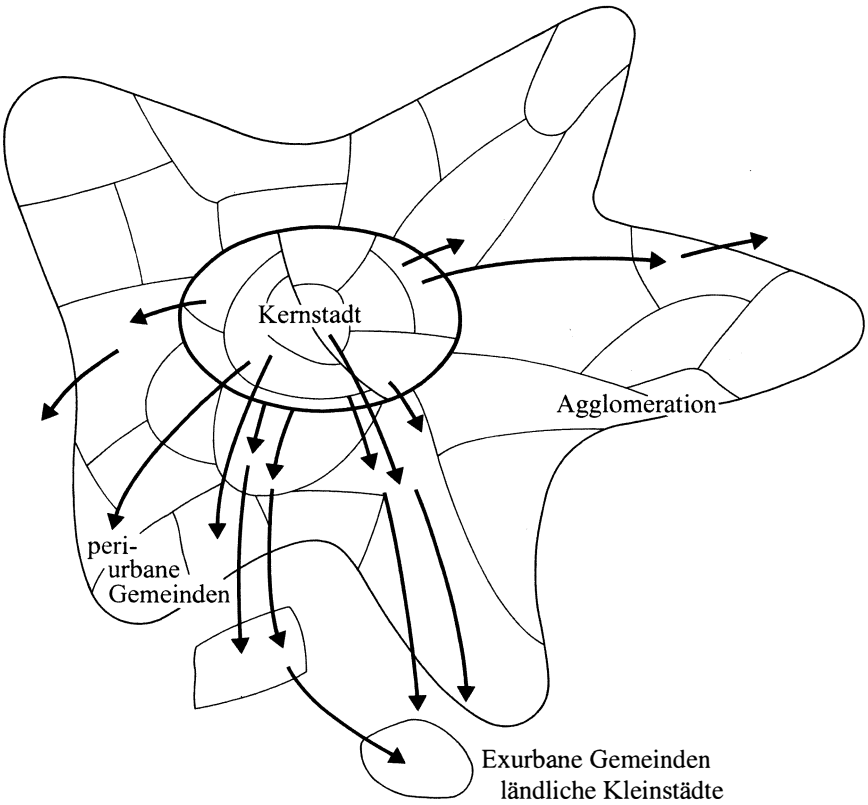


Abb. 1 Urbanisierungs- und Regionalentwicklungsprozesse unter neuen Rahmenbedingungen. (*Entwurf: R. Schneider-Sliwa, 1996, 41*)

sucht. Dieser Prozess kann dann seinerseits in Anlehnung an den Begriff der "A-Stadt-Entwicklung" eine "A-Gemeinde-Entwicklung" oder "A-gglomerations-Entwicklung" (vgl. *Nommel, Sandtner & Waffenschmidt* in diesem Heft) auslösen, bei der stadtnahe Umlandgemeinden längerfristig die gleiche Entwicklung durchmachen wie die Kernstadt: das Zurückbleiben von sozial benachteiligten Randgruppen (A-Gruppen). Solche Prozesse, die von der Suburbanisierung zu einer in das weite Umland hineinreichenden *counterurbanization* führten, sind für amerikanische Metropolen bereits hinreichend dokumentiert.

Problematisch ist die Selektivität des Prozesses. Bei der Entwicklung hin zu einer überalternden oder von Problemgruppen durchsetzten Bevölkerung erodiert die Steuerbasis, während z.B. die Versorgung besonders kostenaufwendig wird. So führen steigende Anteile an sozial Schwachen und Alten für diese Gruppen zu höheren Pro-Kopf-Ausgaben in den Bereichen Gesundheitsfürsorge und soziale Wohlfahrt. Die Diskrepanz zwischen Kosten- und Nutzenträgern der öffentlichen Einrichtungen der Kernstadt wächst, wie dies für die Agglomeration Zürich gut dokumentiert ist (*Janos, Odermatt & Wachter* 1997, 200 f.).



Entwurf: R. Schneider-Sliwa

Abb. 2 Sukzessive Abwanderung in peri-urbane und exurbane Gemeinden.

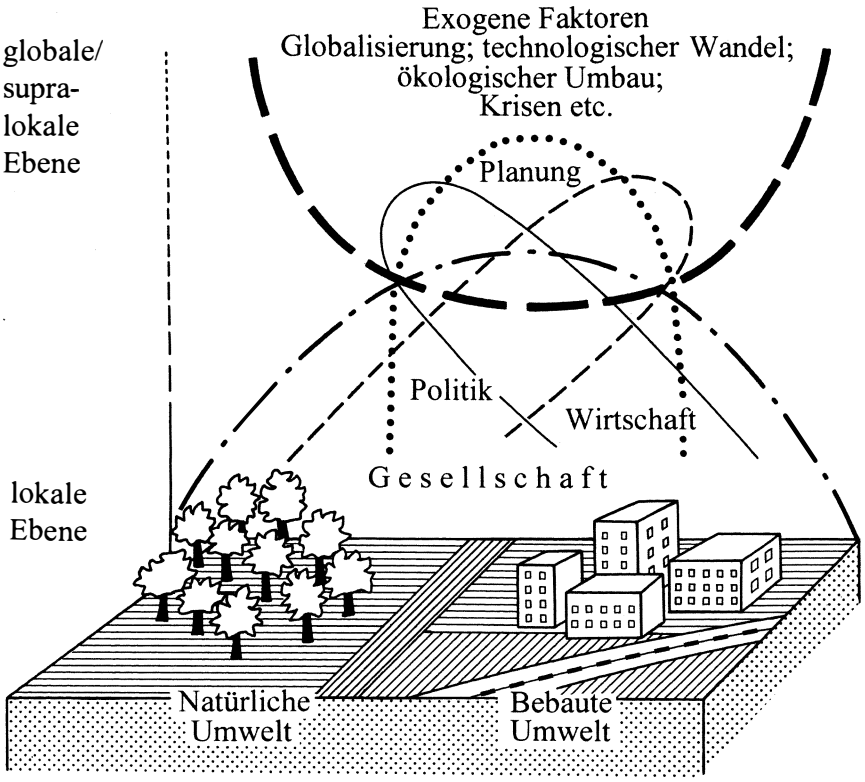
Die beschriebenen exogen gesteuerten und endogen beeinflussbaren Prozesse erfordern ein Umdenken und einen Paradigmenwechsel in der Stadtpolitik, wie es sich bereits in dem neuen Stadtentwicklungskonzept der bewussten Durchmischung zeigt (*Jenssen* 1997), jedoch schon früher gefordert wurde (*Jacobs* 1961). Lokal sind übergreifende Leitbilder für eine Stadt- und interkommunale Entwicklungspolitik gefordert, die Handlungspotentiale parallel zu den unaufhaltsamen nationalen und globalen Trends optimiert. Die Entwicklung übergreifender Leitbilder sollte zwei Orientierungen haben:

- Sie sollte die *Dialektik von Globalem und Lokalem* beachten, wonach lokale Stärken – richtig ausgebaut – auf lokaler Ebene durchaus den globalen, kaum beeinflussbaren Tendenzen entgegenwirken oder diesen die Schärfe nehmen können.
- Sie sollte den Zeitgeist des *New Public Management* beachten. Dieses stellt zwingend die Frage nach den Leistungen und Produkten der öffentlichen Hand. Dazu gehören auch bedarfs- und bedürfnisgerechte Stadtentwicklungskonzepte und Pläne, die sich gleichermassen am Kollektivwillen wie auch an den modernen Konzepten des Städtebaus ausrichten, dabei jedoch den "genius loci" bzw. das individuelle "Wesen eines Ortes" erfassen.

2 Die Dialektik von Globalem und Lokalem

Die Globalisierung der Ökonomie, bei der weltweit Standorte neu positioniert werden, ist gleichermassen die grösste lokale Herausforderung im negativen wie im positiven Sinne. So können Standorte im Rahmen der Globalisierung ihre relativen Wettbewerbsvorteile verlieren. Globalisierung beinhaltet jedoch auch, dass es spezifische nationale, regionale oder lokale Eigenschaften von Lokalitäten sind, die bei Standortentscheidungen den Ausschlag geben! Firmenentscheidungen für oder gegen Standorte sind daher auch immer Ausdruck der Bewertung der verschiedenen "lokalen Identitäten" oder der "Territorialität" im Sinne einer Gesamtkonstellation spezifischer, einzigartiger und unwiederholbarer lokaler Gegebenheiten im sozialen, wirtschaftlichen, städtebaulichen und infrastrukturellen Sinne (*Conti* 1997, 197).

"Das Lokale" ist dabei nicht nur als zufällige Verteilung von physischen und sozialen Gegebenheiten und Phänomenen zu verstehen, sondern auch als Austausch und Netz von Beziehungen zwischen lokalen und nichtlokalen Systemen und Akteuren (Abb. 3). Das spezifisch "Lokale" ist also eine komplexe Gesamtheit von einzelnen lokalen Dimensionen in Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, natürlicher und bebauter Umwelt, lokalen Netzwerken und ihrer Beziehungen zu übergeordneteten Systemen (*Conti* 1997, 197). Auf welche Art die lokalen Systeme mit ihren spezifischen Eigenheiten und ihren bestehenden globalen/überregionalen Verflechtungen zusammenwirken und in welcher Weise lokale Systeme sich darin voneinander unterscheiden, bestimmt letztendlich deren Einzigartigkeit. Die "lokale Identität" ("Singularität") ist also von globalen und endogenen Gegebenheiten geprägt und ist nur durch diese spezifische Kombination imstande, eine besondere Position im globalen System einzunehmen. Die globale und die lokale Dimension sind daher



Entwurf: R. Schneider-Sliwa

Abb. 3 Beziehungen zwischen der lokalen und globalen Ebene.

als vernetztes System und Dynamik von Akteuren zu begreifen, die zwar Entscheidungen auf unterschiedlichen Ebenen – der globalen und der lokalen – treffen, sich aber letztendlich real auf der lokalen Ebene begegnen. Lokale Entscheidungsträger werden dadurch, v.a. wenn sie "global denken" und ihre Entscheidungen auf die globale Ebene orientieren, zu Akteuren im supralokalen, d.h. globalen System (*Conti* 1997, 199 f.).

Ein Bindeglied zwischen dem Lokalen und dem Globalen/Überregionalen ist die Attraktivität einer Stadt, die lokal steuerbar ist, ferner die lokale und nichtlokale Wahrnehmung, Einschätzung und Bewertung dazu, die ebenfalls auf lokaler Ebene zu beeinflussen sind. Mit den Planungen zu einer Steigerung der Standortattraktivität sind lokale Akteure aufs Engste in das globale System eingebunden. Die Rückbesinnung auf lokale Stärken und die "Stärkung der Stärken" sind also im globalen Umbruchprozess für eine Grossstadt unabdingbar, um bestehen zu können.

Um wettbewerbsfähige "Stadtregionen der Zukunft" zu erreichen, sind Leitbilder, Konzepte und Projekte in Kooperations- und Dialogprozessen im Einklang mit wirtschaftlichen und sozialen Interessen zu entwickeln (*BfLR* 1997). Es müssen

besonders in Kernstädten mit Entleerungstendenzen innovative und kreative Raumnutzungsangebote konzipiert und publik gemacht werden, die attraktivitätssteigernd sind. Dabei müssen potentielle Raumnutzungskonflikte zwischen den Ansprüchen an eine "humanere" Stadtgestaltung und den Anforderungen an ökonomisch optimierte Stadtflächen "nachhaltig", d.h. zugunsten künftiger Generationen gelöst werden. Dabei sollten auch öffentliche Freiräume stärker "beplant", aber nicht unbedingt "zugebaut" werden. Nach Jahrzehnten der ökonomisch, funktional und funktionell ausgerichteten Planung der Städte, die nicht selten zur "Krise der Stadt" und dem Verlust des Stadtraumes und der Urbanität beigetragen hat, gilt es nun, sparsame, verkehrsreduzierende, auf besseren Freiraumschutz bedachte Planung zu betreiben, bei der unbebaute Flächen nicht automatisch als Restkategorie für die Bebauung betrachtet werden.

Städtebautheoretiker betonen, dass man eine Vielzahl deutlich identifizierbarer Stadtteile schaffen oder stärken sollte, deren Vielfalt und Komplexität Ausdruck einer pluralistischen Gesellschaft sind (*Jacobs* 1961). Dazu bedarf es einer umfassenden, bedürfnisgerechten räumlichen Planung, die auch von einem auf die einzelne Bauaufgabe fixierten Städtebau abrückt, zumal diese mit dem Verlust des Stadtraumes und der Urbanität in Verbindung gebracht wird. Die Krise der Stadt, die durch Globalisierungsprozesse neue Impulse erfahren kann, wird nicht zuletzt auch als hausgemachtes Problem verstanden, hervorgerufen durch einen Städtebau, der das Wesen der Stadt als Sozialsystem und Ausdruck von Gemeinschaften nicht versteht und nur Baumasse zu strukturieren sucht (*Krier* 1979).

Nach dieser Ansicht hat der auf funktionale Entmischung bedachte Städtebau nicht dem "besonderen Tone des Ortes" gelauscht. Bebauung und Funktionalaufteilung haben das Wesen eines jeden Ortes in seiner Kontextbezogenheit zur Gemeinschaft, Historie, bebauten und unbebauten Umgebung negiert und nivelliert (*Becker* 1997, 361; *Zibell* 1993). Da das Zusammenspiel von Globalisierung und Lokalisierung jedoch dem "Ortsspezifischen" eine neue Rolle zuweist, müssen "Identifizierung", "Identität", "Integration", "Image", Pluralismus der Lebensformen und Kulturen und die "Rückeroberung der Sinnlichkeit" Leitmotive der "Überlebensstrategie" einer Stadt werden. Die Maxime der Stadtentwicklungspolitik muss es sein, Urbanität und städtische Lebensqualität so zu gestalten, dass "Wohlbefinden im Alltag, innere Ruhe, individuelle Entwicklungschancen, sinnliches Stadt- und Naturerleben und Identifikation mit der Stadt" möglich werden (*Leggewie* 1993, 25).

3 Agglomeration Basel im Umbruch – Herausforderungen für die Planung

Auch die Agglomeration Basel ist von den beschriebenen Globalisierungs- und Entleerungstendenzen betroffen: Als Teil des Wirtschaftsraumes Nordwestschweiz erfährt sie die Umstrukturierungen ihrer Wirtschaft mit Arbeitsplatzabbau, sektoraler Restrukturierung und flexibleren Arbeitsverhältnissen (vgl. den Beitrag "Wirtschaftswandel der Nordwestschweiz" in diesem Heft). Die Kernstadt hat zwischen

1970 und 1997 rd. 51 424 Schweizerbürger verloren und sank von 236 219 auf 196 489 Einwohner, wobei die Zahl der Ausländer im gleichen Zeitraum um 11 696 auf 52 114 Personen angewachsen ist. In der Agglomeration werden zwischen den stadtnahen und stadtfernen Gemeinden bereits Ansätze einer Randgruppenverteilung sichtbar, wie sie für die Kernstadt und das Umland allgemein als "A-Stadt-Entwicklung" dokumentiert sind (vgl. den Beitrag "Von der ‚A-Stadt' zur ‚A-gglomeration?'" in diesem Heft). Innerhalb einzelner Kernstadtquartiere vollzieht sich in einzelnen Strassenzügen eine rasante Bevölkerungsumschichtung (vgl. den Beitrag "Räumliche Veränderungen der Bevölkerungsstruktur – Beispiele aus dem Basler Matthäus-Quartier" in diesem Heft). In der Innenstadt sind Entleerungs- oder Verödungstendenzen fühlbar, die sich beispielsweise darin äussern, dass der Einzelhandel an Angebotsvielfalt verloren hat und die vormalige innerstädtische Differenzierung durch wenige Kettengeschäfte mit standardisierter Angebotspalette teilweise nivelliert wird (vgl. den Beitrag "Innerstädtische Differenzierung und Wandel zentralörtlicher Strukturen ..." in diesem Heft). Dem Urbanitätsverlust, der sich abzeichnet, versucht man zwar durch innovative Konzepte wie "Werkstadt Basel" zu begegnen. Dieser stadtweite Dialog über die Möglichkeiten der Attraktivitätssteigerung soll Bedürfnisse der Bevölkerung und Ansätze für Politikmassnahmen herauskristallisieren. Gleichzeitig gibt es auf der Ebene einzelner Behörden bereits eigene Wege, "Identität" und "Bodenhaftung im Quartier" zu fördern, beispielsweise durch die vom Statistischen Amt erarbeiteten Quartierporträts (vgl. den Beitrag "Identitätsfördernde Vermittlung von Rauminformationen" in diesem Heft). Diese sind Wahrnehmungshilfen für Raum-Images im Rahmen eines Image- und Stadtmarketing. Dass einzelne Quartiere tatsächlich von ihren Bewohnern hinsichtlich ihrer alltäglichen Bedürfnisse wie dem Einkaufen unterschiedlich wahrgenommen werden, zeigt der wahrnehmungsgeographische Beitrag "Aktionsräume sozialer Gruppen – Indikatoren für Stärken und Schwächen eines Quartiers".

Letztlich kann jedoch den Herausforderungen der Globalisierung wie dem Arbeitsplatzabbau, der funktionalen und sozialen Entmischung, dem Verlust von Wohnumfeldqualität und Urbanität nur durch übergeordnete Planung auf mehreren Ebenen – darunter Imageförderung – begegnet werden. Das heisst, dass zuerst Rahmenbedingungen und Rahmenpläne geschaffen werden müssen, die von einem einfachen trivialisierenden Steuerungskonzept (z.B. Verkehrsberuhigung, Alleenplan wie in Basel) zu einer übergeordneten, umfassenden Kontextsteuerung übergehen. Diese fusst auf einer umfassenden Master-Planung für die Kernstadt einerseits, inklusive vernachlässigter umfassender Freiraumkonzepte und -planung, und verbesserter interkommunaler Zusammenarbeit andererseits. Dem "unübersichtlichen Nebeneinander von Utopien, Visionen, Zielen, Konzepten, Programmen, Planungen und Projekten", typisch für die gesamte Agglomeration Basel (*Wronsky* 1996, 131) und nicht uncharakteristisch für Planungen der engeren Kernstadt, müsste zügig und beherzt abgeholfen werden, will die Agglomeration nicht weiterhin an Attraktivität verlieren.

4 Stärkung lokaler Stärken

Planung als Anforderung an eine effizient strukturierte Prozess- und Gegensteuerung verlangt vordringlich nach übergreifenden Konzepten für die Stärkung lokaler Stärken. Diese liegen trotz Funktionseinbussen der Kernstadt noch in den Bereichen:

- *Ökonomische Potenz*, wie in der Wirtschaftsstudie Nordwestschweiz ausgeführt wird (*Regio Basiliensis* 1997). Auch bietet die Agglomeration einen relativ stabilen Arbeitsmarkt für Grenzgänger und für alle Arbeitnehmer höhere Einkommen als in der übrigen Schweiz. Die zur Stärkung des Wirtschafts- und Wissenschaftsstandortes unternommenen Bemühungen könnten als Modell dienen, die Stärkung der übrigen Attraktivitätsfaktoren anzugehen.
- *Kulturelles Kapital*, von der historischen Bausubstanz bis hin zum immateriellen Bereich der kulturellen, humanistischen Tradition. Das kulturelle Kapital hat durchaus eine grosse Aussenwirkung, wie eine unveröffentlichte Studie des Geographischen Instituts zum Image der Stadt Basel zeigt. Es könnte im Rahmen des Stadtmarketing durch spezifische "Strategien der Akkumulation kulturellen Kapitals" gesteigert werden.
- *Symbolisches Kapital*, womit nach *Bourdieu* (1976) Summe und Mittel der kulturellen Anerkennung gemeint sind: Vielfalt, Schönheit, Komplexität, Chancen für Kulturen und Lebensformen, Urbanität und Identifikationsräume. Während man früher diese Faktoren als Schlagwörter und Allgemeinplätze abgetan hat, sieht man diese seit der ökonomischen und fiskalischen Krise, die durch die "Unwirtlichkeit der Städte" ausgelöst wurde, in einem neuen, ökonomisch wichtigen Licht.
- *Stadtkörper – städtebauliche Entwicklung der vergangenen Jahrhunderte.* Die Kernstadt weist in Teilen noch eine Geschlossenheit und einen räumlichen "Charakter" auf: Historische Städte zeigen sehr deutlich, dass die Gesellschaft durch die Jahrhunderte ihren Ausdruck im Stadtbild gefunden hat. Historische Stadtteile und Zentren jedenfalls sind nicht nur urbanisiertes Land, sondern Teil der Singularität eines Wohn- und Arbeitsortes, die es im Zusammenhang mit den Globalisierungstrends der Zeit aufzuwerten gilt.

Leider zeigen bestehende Planungen nicht in gleichem Masse jene Stärke, die die Stadt als solche hat. Basel hat beispielsweise ausser der Freiraumplanung für Basel Nord von 1989 kein umfassendes Freiraumkonzept, das in einen Gesamtplan, einzelne Programme oder Projekte übergeleitet wurde. Räume bleiben daher Projektionsflächen unterschiedlicher Interessen. Dabei sind einzelne Räume, wie die Rheinufer oder die wenigen öffentlichen Plätze, nicht "kommunikativ", "identitätsstiftend", "sinnlich", "multikulturell", ortsbezogen im Sinne des "genius loci", kurz gesagt, den modernen Leitbildern der Stadtentwicklung entsprechend (*Becker* 1997). Den allgemeinen Vorwurf einer "Ignoranz des Bauens gegenüber dem Stadtraum" – eine Kritik am modernen Städtebau, die für viele Städte gilt – könnte man auch hier anbringen. Soziale Probleme und Entmischung müssen sich fortsetzen, solange die Frage der Bebauung dominant ist. Ein guter Schritt in Richtung auf eine Attraktivitätssteigerung ist, wünschbare Kriterien für eine identitätsstiftende

Stadtentwicklung von stadtweiten Dialogprozessen erarbeiten zu lassen. So wichtig dies jedoch als Grundlage für die Erarbeitung von Konzepten, Plänen und Massnahmenbündeln der Fachleute ist, so wird doch erst deren Akzeptanz auf der politischen Ebene und die finanziellen Sachzwänge und Prioritäten deren Realisierungsfähigeit ergeben. Die symbolische und vielfach geforderte Rückeroberung des Wohlbefindens in der Stadt hängt also ganz wesentlich von Dialogprozessen und guter räumlicher Planung, aber letztendlich von der politischen Ebene ab. Für die Entscheidungsfindung auf dieser Ebene versucht die räumliche Aktualprozessforschung zu Struktur und Dynamik durch *Monitoring* gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Prozesse in ihren räumlichen Aspekten Grundlageninformationen bereit zu stellen.

Literatur

Becker J. 1997. Stadt und Postmoderne. Zur Diskussion einer postmodernen Stadttheorie. *Raumforschung und Raumordnung*, Heft 4/5, 358-367.

Bourdieu P. 1976. *Entwurf einer Theorie der Praxis.* Frankfurt a. M.

Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (BfLR) 1997. Regionen der Zukunft. *Mitteilungen und Informationen der BfLR* 4, 7.

Conti, S. 1997. Interdependent and uneven development. A systemic view of the global-local dialectic. *International Geographical Union*, Bulletin 47 (2), 195-205.

Jacobs J. 1961. *The Life and Death of Great American Cities.* New York.

Janos E., A. Odermatt & D. Wachter 1997. *Sozioökonomische Strukturen im Raum Zürich. Soziale und funktionale Entmischung im Raum Zürich, Ursachen, Probleme, Handlungsmöglichkeiten.* Wirtschaftsgeographie und Raumplanung, Vol. 24, Geographisches Institut Universität Zürich-Irchel.

Jenssen J. 1997. Nutzungsmischung im Städtebau. Experimenteller Wohnungs- und Städtebau – ein Forschungsprogramm des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau. *Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (BfLR)*, ExWoST-Informationen 19.3, 2-4.

Krätke S. 1991. *Strukturwandel der Städte. Städtesystem und Grundstücksmarkt in der "postfordistischen" Ära.* Frankfurt.

Krier R. 1979. Stadtraum in Theorie und Praxis am Beispiel der Innenstadt Stuttgarts. *Schriftenreihe des Instituts für Zeichnen und Modellieren* 1, 49-52.

Leggewie H. 1993. Anforderungen an eine menschenwürdige Stadtplanung. *Zukünfte* 7, 24-25.

Lichtenberger E. 1994. Europa und die Zukunft der europäischen Stadt. Das metropolitane Zeitalter in Europa in West und Ost. *Mitteilungen der Österreichischen Geographischen Gesellschaft*, 137. Jg. (Jahresband), 7-36, Wien.

Regio Basiliensis (Hg.) 1997. *Wirtschaftsstudie Nordwestschweiz 1996/97.* Schriften der Regio 7.18. Basel.

Sassen S. 1996. *Metropolen des Weltmarkts. Die neue Rolle der Global Cities.* Frankfurt.

Schneider-Sliwa R. 1996. *Kernstadtverfall und Modelle der Erneuerung in den USA.* Berlin.

Wronsky D. 1996. *Ansätze zu einem Entwicklungskonzept Dreiländer-Agglomeration. Sinn – Ziele – Nutzen.* Tagungsbericht Entwicklung der Dreiländer-Agglomeration D–F–CH "Eine Zukunft zu Dritt" vom 8.12.1995, veranstaltet von der Regionalplanung beider Basel.

Zibell B. 1993. Ordnung muss sein, aber anders! Versuch einer Synopse. In: Huber, B., B. Zibell (Hrsg.). *Stadt-Bau-Ordnung. Ansätze zu einer neuen Regelung des Bauens.* Zürich = ORL Schriften 44, 11-117.