



# Zukünftige Chancen und Risiken der Landeshauptstadt München als Wirtschaftsstandort

**Kurzfassung**

LANDESHAUPTSTADT MÜNCHEN

Referat für Stadtplanung und Bauordnung  
(Planungsreferat HA 1/24)

Ruf 16-43 29

**Zukünftige Chancen und Risiken  
der Landeshauptstadt München als  
Wirtschaftsstandort**

Anlage:

Arbeitsbericht zur Stadtentwicklungsplanung Nr. 25

Bekanntgabe in der Sitzung  
des Ausschusses für Stadtplanung und Bauordnung  
vom 21.11.1991  
Öffentlich

**I. Vortrag des Referenten;**

1. Vorbemerkungen

Im Rahmen der Vorarbeiten für einen neuen Stadtentwicklungsplan wurde eine Untersuchung über Chancen und Risiken der wirtschaftlichen Entwicklung Münchens und denkbare Handlungsstrategien für eine kommunalpolitische Einflußnahme veranlaßt.

Das Gutachten wird hiermit dem Stadtrat bekanntgegeben. Es ist als "Arbeitsbericht zur Stadtentwicklungsplanung Nr. 25" beigelegt. Eine Kurzfassung (farbiges Papier) ist beigeheftet.

Die in der Studie dargelegten Einschätzungen zur Entwicklung des Münchener Raumes geben nicht in allen Einzelheiten die Meinung des Planungsreferates wieder.

Den externen Experten sollte die Freiheit gelassen werden, mit einem Zeithorizont von 15 - 20 Jahren professionelle Wertungen und Begründungen vorzutragen, die nicht schon von vorneherein durch bestehende Planungsvorstellungen eingeengt sind.

Mit dem vorliegenden Arbeitsbericht ist vor allem beabsichtigt, die stadtentwicklungspolitische Diskussion mit Blick auf Zielvorgaben für den neuen Stadtentwicklungsplan erneut anzustoßen.

## 2. Bewertung der Untersuchung

### 2.1 Analyse (Teil A und B der Studie)

Der normative Ansatzpunkt des Gutachtens besteht in der Annahme, daß es Ziel jedweder wirtschaftspolitischen Langfriststrategie sein muß, die Wettbewerbsfähigkeit der Region zu stärken und auszubauen. Ohne hinreichende Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandortes München seien langfristig die stadtpolitischen Oberziele Vollbeschäftigung, ausreichende Sozialleistungen, eine verbesserte Wohnversorgung und wirksames Vorsorgen für eine gesunde Umwelt nicht zu verwirklichen.

Dem Raum München wird im Vergleich zu anderen Ballungsräumen eine bisher äußerst günstige Entwicklung seiner Wettbewerbsfähigkeit attestiert. Ein zentrales Ergebnis der Studie ist die Aussage, daß dieses Wachstum in wichtigen Funktionen der Stadt zunehmend Engpässe verursacht, die für jeden Einzelnen täglich spürbar sind. Dem Raum München könne somit im Laufe der 90er Jahre eine Krise drohen, die im Gegensatz zu den Absatzkrisen z.B. der Montan- oder Werftenregionen als "Stress-Krise" apostrophiert wird. Ein Nachlassen der Wettbewerbsfähigkeit drohe aufgrund der Engpaßentwicklung vor allem in folgenden Bereichen:

- a) Aufgrund der absehbaren demographischen und wirtschaftsstrukturellen Entwicklung zunehmende Knappheit sowohl an hochqualifizierten Arbeitskräften als auch an Arbeitskräften für einfache Dienstleistungen;
- b) Erreichen der Grenzen der Ausbaufähigkeit des gegebenen sternförmigen Siedlungs- und Verkehrssystems im Großraum München verbunden mit wachsendem Druck auf die City;
- c) Zunehmende Beeinträchtigung der Lebensqualität, wachsende Lebenshaltungskosten, zunehmende Flächenengpässe für alle Nutzungen, insbesondere für Wohnen;
- d) Unzureichende Steuerung in der Gesamtregion mangels ausreichender gemeindeübergreifender Entscheidungsverfahren und Handlungskompetenzen.

Ebenso wenig wie der Gutachter sieht das Planungsreferat das Heraufziehen einer "Stresskrise" für den Münchner Raum als unvermeidliche Perspektive an. Die aufgezeigten Entwicklungsrisiken des Wirtschaftsstandortes München müssen nach Ansicht des Planungsreferats jedoch ernst genommen werden. Sie zeigen sehr deutlich, daß neben zahlreichen wirtschaftlichen Impulsen, die für den Raum München in den 90er Jahren erwartet werden (u.a. neuer Flughafen, Riem-Bebauung), zunehmende Engpässe in den Bereichen Lebensqualität, Ökologie und Infrastruktur richtungsbestimmend sein können.

Soweit im Analyseteil quantitative Aussagen über eine denkbare zukünftige Entwicklung gemacht wurden (etwa zum Teilarbeitsmarkt der Hochqualifizierten oder zur Flächensituation), ist darauf hinzuweisen, daß es weder Aufgabe noch Absicht war, detaillierte fachliche Prognosen zu ersetzen. Es handelt sich hier um Abschätzungen, die eine mögliche Richtung der weiteren Entwicklung aufzeigen.

## 2.2 Szenarien (Teil C der Studie)

Anschließend an diese Analysen werden vier Szenarien beschrieben, die eine Vorstellung der großen Bandbreite möglicher Entwicklungen vermitteln. Sie dienen vor allem der Sensibilisierung der politischen Entscheidungsträger für den erzielbaren Nutzen und Schaden.

Bei allen Szenarien steht die Bewältigung der "Wachstumsschmerzen" Münchens im Vordergrund:

Im Szenario "München den Münchenern"<sup>11</sup> beschränkt sich die Stadtpolitik auf ein Abpuffern, d.h. auf den Versuch einer Entschärfung der dringendsten Probleme und Beseitigung der größten Schäden und Engpässe vor allem auf dem Wohnungsmarkt, im Verkehrs- und im Umweltbereich.

Im Szenario "Kalifornien" wird eine Strategie dargestellt, die das wirtschaftliche Wachstum durch vorrangige Befriedigung des Flächenbedarfs und der Arbeitsmarktanforderungen der Wirtschaft in Stadt und Umland fördert.

Im Szenario "Schweiz-Zürich" wird die Wachstumsdynamik selektiv beeinflusst. Es wird ein gezielter Strukturwandel hin zur Dienstleistungsmetropole mit hochqualifizierten Arbeitsplätzen betrieben, wobei die Produktionsbetriebe mit traditionellen Fertigungsarbeitsplätzen einschließlich der zugehörigen Wohnbevölkerung einem verstärkten Abwande-

rungsdruck ausgesetzt wären.

Auch das Szenario "Ökoland" stellt das wirtschaftliche Wachstum als Ziel prinzipiell nicht in Frage. Jedoch werden die besonders umweltbelastenden Produktionen durch rigorose Auflagen beschnitten, ökologische Siedlungsformen und umweltfreundliches Verhalten (z.B. in den Bereichen Verkehr, Abfall etc.) wird verstärkt gefördert.

Allen Szenarien gemeinsam ist eine weitere Besiedelung und Verdichtung im Umland, sei es als Teil einer gezielten Entwicklungsstrategie oder als deren mittelbare Konsequenz.

Die Gefahr einer weiter zunehmenden Zersiedelung des Umlandes erscheint durchaus realistisch. Hingewiesen wird insbesondere auf die nordöstliche Münchener Region im Zusammenhang mit dem neuen Flughafen.

In allen Zukunftsbetrachtungen geht das Gutachten von einer positiven volkswirtschaftlichen Gesamtperspektive und ihrer ungeschmälernten Auswirkung auch im Münchner Raum aus. Dies deckt sich mit jüngsten Einschätzungen der Münchener Wirtschaft (vgl. Industrie und Handel, Zeitschrift der IHK für München und Oberbayern, 8/91).

Im Vergleich zu wirtschaftlich schwachen Regionen mögen die mit dem Wachstum verbundenen Schwierigkeiten als das eindeutig kleinere Übel angesehen werden. Dies umso mehr, als Engpässe und Risiken auch neue Chancen eröffnen können. So könnte eine von der Flächenknappheit erzwungene intensivere Zusammenarbeit zwischen der Landeshauptstadt und den Umlandgemeinden tragfähige Langfriststrategien für die Entwicklung des gesamten Münchener Raumes hervorbringen. Ebenso könnte der anhaltende Siedlungsdruck im Umland die Chance bieten, neben dem derzeitigen radialen ÖV-System auch leistungsfähige Tangentialverbindungen des ÖV zu realisieren.

### 2.3 Ansätze für Handlungsstrategien (Teil D der Studie)

Im letzten Abschnitt werden aus der Analyse abgeleitete Handlungsstrategien aufgezeigt. Hierbei wird in besonderer Weise deutlich, daß das Ziel der Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit zentraler wirtschaftlicher Standortfaktoren keinesfalls nur mit wirtschaftspolitischem Handeln im engeren Sinne zu erreichen ist.

Befriedigende soziale und ökologische Zustände sind weder begleitender Luxus noch gar Störfaktoren der wirtschaftlichen Entwicklung, sondern notwendige Rahmenbedingungen von langfristig entscheidender Bedeutung. Sie bestimmen die Standortqualität des Münchner Raumes in ähnlich limi-

tationaler Weise wie die Verfügbarkeit von Wirtschaftsflächen und Arbeitskräften.

Gefordert ist die gesamte Palette stadtpolitischen Handelns, von der Wohnungs- über die Verkehrs- bis zur Siedlungs- und Regionalpolitik.

Im Rahmen von Auftrag und Budget war nicht vorgesehen, einzelne Strategien bis auf die detaillierten Maßnahmen hin zu entwerfen. Was die Vorschläge für die Einrichtung von Arbeitskreisen zur unmittelbaren Erörterung anstehender Probleme und möglicher Zukünfte des Münchener Raumes angeht, wird das Planungsreferat in einen Dialog mit den in Frage kommenden Referaten und Institutionen eintreten.

Dem Korreferenten, Herrn Stadtrat Czisch, und dem zuständigen Verwaltungsbeirat, Herrn Stadtrat Lorenz, ist ein Abdruck der Sitzungsvorlage zugeleitet worden.

### **Beganntgegeben**

Stadtrat der Landeshauptstadt München

Der Vorsitzende:

Der Referent:

Ober-/Bürgermeister

### **III. Abdruck von I. und II.**

über den Stenographischen Sitzungsdienst

an das Direktorium -D 10

an das Direktorium -Dokumentationsstelle

an das Revisionsamt

an die Stadtkämmerei

z. K.

**IV. Wv. Planungsreferat - SG 3 zur weiteren Veranlassung.**

1. Die Übereinstimmung vorstehenden Abdrucks mit der beglaubigten Zweitschrift wird bestätigt.
2. An das Referat für Areit und Wirtschaft
3. An das Planungsreferat - HA I
4. An das Planungsreferat - HA II
5. An das Planungsreferat - HA III
6. An das Planungsreferat - SG 3  
zur Kenntnisnahme
7. Mit Vorgang zurück zum Planungsreferat - HA 1/24 zur weiteren Veranlassung.

Am.....

Planungsreferat - SG 3

I. A.

**empirica**

Gesellschaft für Struktur- und  
Stadtforschung mbH  
Kaiserstraße 29  
5300 Bonn 1  
Telefon (0228) 26 79 0-20  
Telefax (0228) 21 74 10

Zukünftige Chancen und Risiken der Landeshauptstadt  
München als Wirtschaftsstandort

Kurzfassung

Verfasser:

Ulrich Pfeiffer  
Jürgen Aring  
Achim Dübel  
Christoph Kligen

Bonn, August 1991



## **Inhalt (Kurzfassung)**

<b>I</b>	<b>Erfahrungen aus der Münchener Entwicklung - Konsequenzen eines "Weiter so München"</b>	<b>K 1</b>
1	München wächst	K 1
2	Die besondere Münchener Mischung	K 2
3	Die Münchener Mischung in Gefahr	K 3
4	"Weiter so München" - Keine Strategie für die Zukunft	K 4
<b>II</b>	<b>Szenarien möglicher Entwicklungen</b>	<b>K 8</b>
<b>III</b>	<b>Für eine neue Münchener Mischung</b>	<b>K 11</b>
1	Expansion und Auslese - Die Doppelstrategie für die Zukunft	K 11
2	Paradigmenwechsel notwendig	K 11
3	Arbeitsmarkt und Qualifikation	K 12
3.1	Die Situation: Expansion in den 90er Jahren; Umschlagen der Angebots- und Nachfragebedingungen spätestens nach 2000	K 12
3.2	Entlastung und Mobilisierung	K 13
3.3	Förderung der langfristigen Entwicklung durch Expansion der Bildungskapazitäten	K 14
4	Die öffentliche Hand als Nachfrager von Arbeit und von Standortboden	K 15
5	Expansion und Auslese bei Standortboden; Entlastung der Kernstadt durch Förderung einer Ost-West-Randentwicklung	K 16
6	Instrumente zur Förderung einer Bandentwicklung	K 17
7	Effizienzsteigerung und verstärkte Auslese Im Verkehr	K 18
8	Expansion und sparsamer Ressourcenverbrauch im Wohnungssektor	K 19
9	Den politischen Entscheidungsprozeß modernisieren	K 20
10	Bildung von partnerschaftlichen Koordinierungs- und Steuerungsinstitutionen	K 22

## Zukünftige Chancen und Risiken der Landeshauptstadt München als Wirtschaftsstandort (Kurzfassung)

### I **Erfahrungen aus der Münchener Entwicklung - Konsequenzen eines "Weiter so München"**

#### 1 **München wächst**

München wächst! Diese Aussage beschreibt einen Dauerzustand, der nicht erst seit 2-3 oder auch 20 und 30 Jahren die Situation prägt. Von 1890 bis 1970 stieg die Bevölkerung von rd. 350.000 auf rd. 1,2 Millionen (pro Jahr 1,65%). Seit den 60er Jahren entwickelte sich dabei das Umland immer mehr zu einer Wachstumszone. Die Bevölkerung im Münchener Umland (=Planungsregion 14 ohne München) stieg von 630.000 im Jahre 1961 auf 1.030.000 im Jahre 1987 bei gleichzeitig leichtem Rückgang in München seit Anfang der 70er Jahre bis Ende der 80er. Die Beschäftigung erhöhte sich dagegen in München ununterbrochen. (1970 rd. 730.000, 1987 rd. 850.000, Umland 1970 rd. 220.000, 1987 rd. 390.000).

Seit dem Kriege war das Bevölkerungswachstum begleitet von einer ständigen Auffächerung der Wirtschaftsstruktur. München entwickelte sich zum High-Tech-Zentrum der Bundesrepublik. In keiner anderen Stadt sind gleichzeitig die hochwertigen zentralen Dienstleistungsfunktionen so gleichmäßig entwickelt wie in München. Kaum irgendwo sonst konzentrieren sich so viele hochwertige Produktionsdienste, die darüber hinaus noch schneller wachsen als in den meisten anderen Ballungsgebieten. Trotz dieser wirtschaftlichen Expansion blieb München als Wohnort, als Ort der Kultur, der Architektur und der hohen Lebensqualität attraktiv und populär. Wie kaum anderswo gelang eine Symbiose zwischen hochwertiger Produktion, historisch gewachsenen Traditionen und kräftigem Wachstum der Bevölkerung, unter weitgehender Beibehaltung des alten Stadtgrundrisses und der traditionellen Bauformen.

Man könnte angesichts der Erfahrungen den schon legendären Ausdruck Thomas Manns "München leuchtet" wiederholen. Selbst die bundesweite Stabilisierungskrise von 1982/83 und die anschließende langanhaltende Stagnation bei hoher Arbeitslosigkeit wurde in München vergleichsweise leicht überwunden. München als Wirtschaftsstandort scheint unheilbar gesund. Vor diesem Hintergrund können auch die jetzt stagnierenden oder schrumpfenden Rüstungsaufträge für den Arbeitsmarkt keine wirklichen Probleme hervorrufen, weil dadurch Arbeitskräfte freigesetzt werden, die dringend in anderen Sektoren benötigt werden. Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen deuten auf eine dynamische Entwicklung in den 90er Jahren hin. Der neue Flughafen München II wird als regionaler Entwicklungsimpuls zusätzlich Bedeutung erlangen.

Das Wachstum und seine Auswirkungen - insbesondere die Motorisierung, der Straßenbau oder die Expansion am Stadtrand - wurden immer wieder kritisiert, Solche Wellen der Kritik entstehen typischerweise in Spätperioden hohen Wachstums. Schon mehrfach kam es dann zu den typischen "Bandwaggon-Effekten" in den Medien, in dem ein einmal artikuliertes Unbehagen in immer wieder neuen Formen neu dargestellt wird. So gehörte es zum Standardvokabular kritischen Journalismus zu Beginn der siebziger Jahre, als der Olympiaboom auslief, die "Zerstörung Münchens" zu brandmarken und München eine dunkle Zukunft zu prophezeien. Auch die Wohnungsnot wurde in München 1971 als besonders gravierend empfunden. Diese Kritikwellen konnten die Wertschätzung, die München in den Augen der Bewohner oder der Zuwanderer genießt, nicht entscheidend beeinflussen. Der Ort, in dem Fremde gern Urlaub machen, tat sich bis heute leicht, hochqualifizierte Arbeitskräfte aus anderen Regionen abzuwerben.

## **2 Die besondere Münchener Mischung**

Die Ursachen der Entwicklung der Region München sind vielfältig. Sie reichen von ökonomischen Impulsen <sup>1</sup> über eine breite Forschungs- und Hochschullandschaft, einen weitreichenden Ausbau der Verkehrsinfrastruktur bis hin zur besonders geschätzten "Lebensqualität des Südens". Die Münchener Entwicklung wurde gleichzeitig durch die Rolle als Landeshauptstadt, als kultureller und politischer Mittelpunkt Bayerns gestärkt. Die Privatwirtschaft konnte unter den günstigen Rahmenbedingungen - insbesondere aufgrund des hohen Qualifikationsstands der Arbeitskräfte - rascher expandieren als anderswo. Ihre Entwicklung wurde durch staatliche Großforschungseinrichtungen, leistungsfähige Hochschulen, eine wirtschaftsfreundliche Kommunalverwaltung, einen ständigen Brain Drain in die Region aus anderen Regionen, eine günstige sektorale Struktur, ein über lange Zeit niedriges Lohn- und Gehaltsniveau angeregt und gefördert.

Von besonderer Bedeutung war auch der implizite Entwicklungskonsens, auf den aufbauend Stadt- und Landespolitik, Gewerkschaften und Unternehmen in den 60er Jahren ihren Beitrag zur Münchener Entwicklung geleistet haben. Diese Ansicht wird auch von den Gesprächspartnern aus der örtlichen Wirtschaft vertreten. Seit dem Kriege wurde eine besondere "Münchener Mischung" erreicht: Die Region wurde nach einem einfachen klaren Konzept, gestützt auf das wohl leistungsfähigste öffentliche Personennahverkehrssystem der Bundesrepublik, entwickelt. Anders als in Düsseldorf oder Frankfurt wurden frühzeitig, was Bauformen und Stadtentwicklung angeht, stabile Grundentscheidungen gefällt (keine Hochhäuser innerhalb des mittleren Rings, Beibehaltung der Blockstruktur, leistungsfähiger Altstadtring bei ausgedehnter Fußgängerzone in der Mitte). Die für die Entwicklung Verantwortlichen handelten nach einem impliziten Entwicklungskonsens. <sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Betriebsverlagerungen nach der Teilung Deutschlands (insbes. Siemens); Bayerische Industrialisierungspolitik; Olympia 1972; Wachstumsdynamik der Mikroelektronik-Unternehmen

### 3. Die Münchener Mischung In Gefahr

Diese Münchener Mischung scheint jetzt in Gefahr. In den letzten Jahren häufen sich Kritik und Klagen: Die Wohnungsmarktengpässe nehmen zu. Anders als in früheren Engpaßperioden ist Abhilfe auch nach einigen Jahren nicht in Sicht. Freiwerdende Stellen sind schwer zu besetzen. Verkehrsstaus und überfüllte S-Bahnen werden zu einem Dauerphänomen und drohen sich ständig zu verschärfen.

Man könnte mit Blick auf die Vergangenheit darauf verweisen, daß solche Probleme als Folge kräftiger Expansion immer wieder aufgetreten sind. Die Klagen über die hohen Mieten sind die Begleiterscheinungen des Wachstums, solange es Wachstum gab. Die Verkehrsstaus sind immer noch geringer als in anderen Großstädten. Städte wie Mailand, Barcelona, Paris oder Brüssel müssen sich mit weit größeren Schwierigkeiten herumschlagen. Vor dem Hintergrund internationaler Erfahrungen erscheinen die Verkehrsprobleme Münchens als ein Preis, den "wirkliche Großstädte fast unausweichlich zu zahlen haben. Auch die Engpässe am Arbeitsmarkt sind nicht neu. Sie traten in Boomphasen immer wieder auf, um dann allmählich zu verschwinden. Man könnte also leicht resignativ diese Wachstumsschmerzen als normal und unvermeidbar abtun.

Die Probleme sind aber vielschichtiger, als es auf den ersten Blick scheint. Ins öffentliche Bewußtsein rücken die Probleme, die als Nebenfolgen des Wachstums das Alltagsleben unmittelbar beeinträchtigen. Dementgegen wird dem Faktum, daß die langfristigen Grundlagen der Münchener Entwicklung brüchiger werden, weniger Aufmerksamkeit entgegengebracht. Es gibt neben den allseits spürbaren Wachstumsproblemen auch Größenprobleme und Komplexitätsprobleme. Die Agglomeration ist derart gewachsen, daß Unternehmensstandorte, die in den 60er Jahren noch am Stadtrand angesiedelt waren (z.B. BMW) heute zu verdichteten städtischen Lagen geworden sind. Durch die zunehmende Größe der Region entsteht ein ständiger, sich verschärfender Druck auf die City, den zentralen Ort der Region. Es kommt auch zu einer bedingten Entwertung des Verkehrswegemusters. Das radiale Verkehrssystem genügt neuen dispersen Ansprüchen nicht mehr. Die Autorität der Stadtpolitik ist gesunken, weil eine Fülle von Forderungen im Rahmen der räumlich und inhaltlich begrenzten Kompetenzen der Stadt nicht erfüllt werden können.

Anlaß zur Sorge geben die spürbare Gereiztheit in der Politik und in der Wirtschaft, die ungeduldigen Forderungen nach raschen Lösungen, die Versuche, Schwierigkeiten einfach wegzudefinieren. Plausibel zu begründende Trendfortschreibungen weisen demgegenüber auf einen enormen Wachstumsdruck hin (Bevölkerungswachstum, Arbeitsplatzwachstum, Wohnflächennachfrage, Gewerbeflächennachfrage, Büroflächennachfrage, Einzelhandelsflächennachfrage, Anwachsen von Mobilitätsbedürfnissen). Die Antworten der 60er Jahre auf ähnliche Herausforderungen greifen jedoch nicht mehr oder sind diskreditiert. Am Beginn der 80er Jahre muß ein neuer Konsens für eine neue Münchener Mischung formuliert werden.

#### 4 "Weiter so München" - Keine Strategie für die Zukunft

Mit der Zunahme von entwicklungsbedingten Problemen steht München nicht allein. Seit Mitte der 70er Jahre befindet sich räumliche Planung durch eine schrittweise Reduktion ihres Gestaltungsanspruchs und ihrer Gestaltungsfähigkeit auf dem Rückzug. In allen Stadtregionen stehen Politik und Planung vor Herausforderungen, auf die angemessene Antworten noch fehlen.

"Räumliche Planung als integrierte Entwicklungsplanung gilt seit vielen Jahren als tot. Die Ziele einer umfassenden Integration und Koordination sind seit dem Scheitern der Planungsvorstellungen der 60er Jahre grundlegend diskreditiert. Welches neue Planungsverständnis jedoch gegenwärtig anstelle dessen zu suchen ist, darüber besieht völlige Ungewißheit. Seit 1975, dem Jahr des Denkmalschutzes, befinden sich Stadt- und Regionalplanung kontinuierlich in einer Bewegung des Rückzugs von ehemaligen Gestaltungsansprüchen. (...) Während sich die Planung vorwiegend der historischen Substanz zuwendet, vollzieht sich in den Städten und Regionen der Bundesrepublik ein grundlegender Wandel. (...) Räumliche Planung gerät damit in eine Defensive gegenüber aktuellen Veränderungstendenzen. Sie steht in der Gefahr, die lokale Opportunität als alleiniges Entscheidungskriterium zu fördern." <sup>2</sup>

Die 90er Jahre dürften durch einen "doppelten Trendbruch" gekennzeichnet sein. Nach einer längeren Wachstumspause bzw. Wachstumsabschwächung in der Vergangenheit war die Periode seit etwa 1986/87 durch eine Beschleunigung des Wachstums geprägt. Dieser Wachstumsschub fällt zusammen mit dem Eintritt der Baby-Boom-Generation ins Berufsleben und dem Zuzug Deutscher bzw. Deutschstämmiger nach Westdeutschland. Der Anteil mobiler Bevölkerung ist hoch. Hiervon profitierte und profitiert München weit überdurchschnittlich. Der wirtschaftliche Wachstumsschub einerseits und die höhere Mobilität der Bevölkerung andererseits wirken als sich gegenseitig verstärkende Faktoren der räumlichen Entwicklung Münchens. Bis gegen Ende des Jahrzehnts dürften die jetzigen Wirkungsfaktoren, wenn auch mit unterschiedlicher Intensität, weiter bestehen. Die eingangs genannten Wachstums-, Größen- und Komplexitätsprobleme werden sich allerdings weiter verstärken. Um die Jahrtausendwende wird dann ein neuer Trendbruch einsetzen. Eine zunehmende Immobilität der deutschen Bevölkerung ist absehbar, denn der Anteil junger deutscher mobiler Berufseinsteiger nimmt rapide ab, der Zustrom deutschstämmiger Bevölkerung aus Osteuropa und die Zuwanderung aus Ostdeutschland wird versiegen, und eine insgesamt alternde deutsche Bevölkerung wird eine verringerte Mobilitätsneigung aufweisen. Münchens Wirtschaft wird aber auf mobile zuwanderungsbereite Arbeitskräfte angewiesen bleiben, wenn sie ihre Leistungsfähigkeit nicht verlieren will.

Die Analyse der wirtschaftlichen Entwicklung Münchens in der Vergangenheit zeigt, daß die Münchener Wirtschaft ständig auf einen Zustrom hochqualifizierter Arbeitskräfte oder ausbildungswilliger junger Menschen bauen konnte. Die Region München "importierte ständig Qualifizierung" aus anderen Regionen durch den Zuzug gut ausgebildeter jüngerer Erwerbstätiger oder jüngerer noch

---

<sup>2</sup> Ilse Helbrecht: Das Ende der Gestaltbarkeit. Zu Funktionswandel und Zukunftsperspektiven räumlicher Planung. Oldenburg 1991 (=Wahrnehmungsgeographische Studien zur Regionalentwicklung 10) S. 13

in Ausbildung befindlicher zukünftiger Erwerbstätiger. Die Akademikerquoten der örtlichen Wirtschaft sind höher als in den meisten anderen Regionen und werden in Zukunft aufgrund der hohen Forschungsintensität und der hohen Komplexität der Produktionsstruktur eher weiter steigen müssen, wenn München seine Wettbewerbsfähigkeit erhalten will.

Eine Zuwanderung in dem bisher beobachteten Ausmaß aus anderen Bundesländern wird aber nicht mehr möglich sein. Die gegen Ende des Jahrzehnts bei unverändertem Bildungsverhalten rückläufige Zahl an Hochschulabsolventen wird die Region München, die einen überproportionalen Anteil dieser Absolventen benötigt, besonders hart treffen. Der Zuzug nach München ist nicht nur durch Pull-Faktoren aus München sondern auch durch Push-Faktoren in den Herkunftsregionen zustande gekommen. Mit der Veränderung der Rahmenbedingungen verlieren die Push-Faktoren an Bedeutung. Die Region München wird deshalb schärfere Anpassungsprozesse erleben als die meisten anderen Ballungsgebiete.

Ob der Zuwachs an Arbeitsproduktivität ausreicht, um die sich abzeichnenden Lücken zu füllen, ist offen; es erscheint aber fraglich. Um beim Wettbewerb um die knapper werdenden Mobilen erfolgreich zu sein, müsste München zum Ende des Jahrzehnts also eher eine höhere Attraktivität als heute haben. Das Gegenteil wird aber aufgrund sich zuspitzender Engpässe wahrscheinlich sein. Der "doppelte Trendbruch" wird für München deutlich spürbare Auswirkungen haben, weil München auf der Wachstumswelle besonders weit nach oben getrieben ist und seine Wirtschaft sich an die Rahmenbedingungen des Auftriebs gewöhnt hat.

Die härter werdenden Anpassungserfordernisse an veränderte Rahmenbedingungen treten nach einer Phase ein, in der sich die Lebenshaltungs- und Produktionskosten überdurchschnittlich erhöhten, in der aber auch die Anpassung der Verkehrsinfrastruktur und die Bereitstellung von Bau-rechten und Grundstücken auf immer größere Schwierigkeiten stößt. Zwar verfügt München über ein sehr großes und relativ dünn besiedeltes Umland. Für Ansiedlungen kommen jedoch überwiegend nur die Bänder entlang der Verkehrsachsen in Frage. Mit dem weiteren Hinauswachsen der Siedlungs- und Investitionsgrenzen in das Umland wird die Versorgung durch das sternförmige Verkehrssystem immer ungünstiger. Es fehlen Ringkomponenten und es fehlen Entlastungsschwerpunkte, die wichtige Funktionen übernehmen könnten. Die Region München mit einer Solitärstadt im Kern verfügt zwar über sehr viel Platz, im Rahmen des gegebenen Verkehrssystems sind jedoch Investitionsstandorte knapp. Als bedeutsam wird sich in diesem Zusammenhang der Ausbau des Flughafens München II und die sich daran knüpfenden Investitionen - vor allem in neue Büroarbeitsplätze - erweisen. Diese Entlastung der Kernstadt reicht jedoch nicht aus. Das räumliche Entwicklungsmuster der Region stößt zunehmend an immanente Kapazitätsgrenzen.

Die balkanisierten Zuständigkeiten eines dörflich und kleinstädtisch besiedelten Umlands, verschärfen die Schwierigkeiten, die sich ohnehin aus dem Wachstum im gegenwärtigen räumlichen System der Infrastruktur und der Siedlungsentwicklung ergeben. Investoren mit hohen Ansprüchen finden schwerer attraktive Standorte, mit der weiteren räumlichen Ausdehnung der Siedlungsflä-

chen und dem weiteren Wachstum in peripheren Zonen wachsen die Schwierigkeiten einer kostengünstigen Erschließung und Versorgung mit öffentlichen Infrastrukturleistungen. Neben den objektiven, räumlichen Gegebenheiten wird die Zersplitterung der Verantwortung in zahlreichen Gemeindeparlamenten und Verwaltungen zu einem Hindernis einer integrierten Ausweisung von Standortbuden, Die jeweiligen örtlichen Verwaltungen haben vor allem die lokalen Interessen ihrer Wähler im Auge. Die Region benötigt eine Entscheidungskompetenz, die Infrastruktur und Baurechte nach den Zielen einer integrierten regionalen Entwicklung bereitstellt.

Vor diesem Hintergrund bleibt zunächst zu prüfen, ob sich die jetzt erkennbar gewordenen Engpässe Im weiteren Entwicklungsprozeß

- mit den bestehenden Instrumenten,
- im Rahmen der gegebenen politischen Zuständigkeiten,
- bei der gegebenen Siedlungsstruktur, der gegebenen Bevölkerungsentwicklung und dem gegebenen Verkehrsnetz überwinden lassen.

Wir kommen aufgrund der Analyse zu der zentralen These, daß in München ein neuer Typus Regionalkrise droht, die nicht vergleichbar ist mit den Absatz- oder Wettbewerbskrisen der Kohle-, Stahl- oder der Werftregionen, in München droht eine (Streß-) Krise aufgrund

- extremer Engpässe am Markt für hochqualifizierte Arbeitskräfte und für einfache Dienstleistungen,
- von Grenzen der Wachstumsfähigkeit des gegebenen sternförmigen Siedlungs- und Verkehrssystems,
- wachsender Beeinträchtigung der Lebensqualität, wachsender Lebenshaltungskosten über lange fristen nicht überwindbarer Engpässe am Wohnungsmarkt. Damit im Zusammenhang stehen überdurchschnittlich steigende Produktionskosten,
- unzureichender planerisch-politischer Steuerung der Entwicklung in der Region mangels ausreichender Entscheidungs- und Organisationkapazitäten.

Durch das Quartett der genannten Engpässe wird die bisherige Entwicklung in den 90er Jahren nur mit wachsenden Spannungen und Schwierigkeiten fortzusetzen sein. Lösungen sind für keines der aufgezeigten Probleme in Sicht. "Weiter so München" stellt keine Lösung dar. Ähnlich wie zu Mitte der 60er Jahre muß die Region München ein neues Konzept der räumlichen Entwicklung, der Verkehrserschließung entwickeln. Es sind neue Lösungen für die sich abzeichnenden Qualifizierungslücken, für die Sicherung der Lebensqualität der Bewohner, die Engpässe am Grundstücks- und Wohnungsmarkt sowie für das nicht angepaßte Planungs- und Steuerungssystem zu finden.

Die obigen Thesen können natürlich keine Ausschließlichkeit für sich beanspruchen. Sie beschreiben unseres Erachtens die wahrscheinlichste Entwicklung. Durchaus möglich sind andere Entwicklungspfade. Nicht auszuschließen sind regionalwirtschaftliche Probleme aufgrund traditioneller Industriekrisen und damit eine nachhaltige Abschwächung des Wachstums, wie sie zu Beginn der 80er Jahre in mehreren Regionen der Bundesrepublik zu beobachten war. So sind die Folgen der Integrationskosten Ostdeutschlands und ihre Finanzierung nicht abzuschätzen. Offen ist auch, welche Wettbewerbsverschärfungen sich für den Industriestandort Bundesrepublik aus alten und neuen Schwellenländern ergeben. Trotz dieser Unsicherheiten halten wir es für rational, daß die Politik sich auf eine weitere Expansion der örtlichen Wirtschaft und die sich daraus verschärfenden Streißphänomene einstellt. Maßnahmen zum Abbau dieser Spannungen und zur Vermeidung der negativen Nebenwirkungen eines längerfristigen Wachstums wären auch dann nicht falsch, falls es zu einer Wachstumsabschwächung käme. Eine Politik, die dem gegenüber die langfristig wahrscheinlichen Streißfaktoren verdrängt, würde die kritischen Entwicklungen noch verschärfen.



## II Szenarien möglicher Entwicklungen

Die Aufgabe von Szenarien ist es, mögliche Politiken aufzuzeigen, die Handlungsschranken und Handlungsspielräume für eine zukünftige Politik der Landeshauptstadt München verdeutlichen könnten. Vier Szenarien wurden skizziert. Die Namen der Szenarien sollen auf den zentralen Aspekt des jeweiligen Szenarios hinweisen. Orts- bzw. Regionsnamen (Kalifornien, Zürich) sollen aber nicht einfach auf eine Kopie der dortigen Entwicklung hinweisen.

Das Szenario "München den Münchenern" stellt die Begrenzung des sich anbahnenden Wachstums in den Vordergrund. Die Politikwahrnehmung konzentriert sich auf die Probleme, die schon derzeit tagtäglich zu erleben sind. Die daraus folgende Politik bemüht sich, die Probleme abzufedern. Sie schafft dies aber nur teilweise, weil die wachsende Motorisierung, die steigende Wohnungsnachfrage, die Verteuerung von Dienstleistungen, die Zuwanderung von Arbeitskräften oder die steigende Bodennachfrage die Aktivitäten der Politik immer wieder konterkarieren. Räumlich läuft das Szenario auf eine Festigung der bestehenden regionalen Strukturen (verdichteter Kern und radial erschlossenes Umland) hinaus. Vor lauter Schadensbegrenzung fehlen bei der im Szenario unterstellten Politik aber die Kräfte, um die notwendigen Aktivitäten zur Sicherung der langfristigen Entwicklungsgrundlagen zu starten. Die Entscheidung für eine hochverdichtete Region mit einer dominanten Mitte - wie sie im Szenario "München den Münchenern" angedeutet wird - hat ohne Zweifel verkehrstechnische Vorteile und entspricht einer historischen Entwicklung. Dennoch zeigen sich die Grenzen und unangenehmen Nebenwirkungen eines solchen Systems.

Im Szenario "Kalifornien" wird eine Politik zugrundegelegt, die langfristiges Wachstum als Chance interpretiert und sich bemüht, die Grundlagen für eine solche Entwicklung zu erkennen und durch geeignete Maßnahmen zu verbessern. So hat es in Kalifornien seit 1980 ein überdurchschnittliches Wirtschaftswachstum mit forcierter Einwanderung gegeben. Hierdurch konnten Probleme der Arbeitsmarktengpässe insbesondere auch Qualifizierungsengpässe bewältigt werden. Gleichzeitig wird deutlich, daß Einwanderung Wettbewerb anregt, Flexibilität mit sich bringt und von daher den Nachteilen eines steigenden Durchschnittsalters entgegenwirkt. Angesichts der extremen Verwerfung in der Altersschichtung der Bundesrepublik scheinen solche Einwanderungsstrategien rational und vernünftig. Sie entsprechen im übrigen den Erfahrungen der Vergangenheit. Soziale Probleme und Bewahrung von lokalen bzw. regionalen Traditionen finden dementsprechend im Szenario Kalifornien kaum Beachtung. Vielmehr wird Zuwanderung gefördert. Zum Szenario gehört auch, daß die räumlichen Entwicklungstrends der jüngeren Vergangenheit fortgeführt werden. Eine stark disperse Siedlungs- und Wohnform ist akzeptiert. Als Verkehrsmittel wird das Auto nicht in Frage gestellt; nur bezüglich seiner Umweltbelastung werden technische Veränderungen erzwungen. Insgesamt versucht man, Wachstumsproblemen (z.B. im Umweltbereich) durch technischen Fortschritt zu begegnen. Das Szenario "Kalifornien" steht für eine Raumentwicklung, die auf Dispersion und hoher Mobilität beruht. Ein solches Konzept wäre nur langsam auf die Region München zu übertragen, denn München kann aus der bisherigen Siedlungsstruktur nicht "aussteigen". Allerdings sind

in einem weiteren Umland Entwicklungen zu disperseren Siedlungen möglich und auch jetzt schon angelegt. Sie beruhen stärker auf Individualverkehr. Solche Alternativen sollten nicht a priori abgelehnt werden, nur weil sie den bisherigen Lösungen nicht entsprechen. Sie würden darauf hinauslaufen, daß In einem Großraum unterschiedliche Alternativen zur Verfügung stehen. Neben der kompakten hochverdichteten Region München werden alternative Lebens- und Produktionsformen In peripheren Räumen mit aufgelockerte- terer Bebauung zugelassen.

Im Szenario "Zürich/Schweiz" wird das Wachstum als Chance zum raschen Strukturwandel begriffen. Die Wirtschaft am Ort konzentriert sich auf die "hochproduktiven Bereiche", wie hohe Managementfunktionen und Forschung und Entwicklung. Beispielsweise beschäftigen die sechs größten multinationalen Unternehmen der Schweiz rund 80.000 Personen Im eigenen Lande. Die Gesamtbeschäftigung der Unternehmen beträgt jedoch 460.000, d.h. rd 380.000 waren an anderen Standorten tätig. Die derzeitige Struktur Münchens folgt diesem Beispiel noch nicht. So sind von Siemens und BMW auch noch viele Produktionsbeschäftigte in München und der Region angesiedelt. Mit einer Strategie des forcierten Strukturwandels kann die Zuwanderung von außen begrenzt bzw. kontrolliert werden (die Schweiz hat einen hohen Anteil ausländischer Bevölkerung, von denen ein großer Teil aber als Gastarbeiter nur zeitlich begrenzte Aufenthaltsgenehmigungen hat). Verkehrsprobleme versucht man durch einen intensiven Ausbau des ÖPNV in den Griff zu bekommen. Das Szenario "Zürich" zeigt, wie weit eine Strategie der Stärkung des ÖV betrieben werden kann. Allerdings sind die Modal Split-Indikatoren in Zürich nicht stärker ÖV-orientiert als heute schon in München. Damit zeigt das Beispiel aber auch die Grenzen einer OV-Strategie. Genauso, wie es keine autogerechte Stadt gibt, gibt es keine ÖV-gerechte oder sogar autofreie Stadt. Hinweise auf die hohen ÖV-Anteile in der Vorkriegszeit übersehen, daß damals die Wohnflächen pro Kopf etwa ein Drittel der heutigen Werte erreichten. Die Durchschnittsentfernungen waren kürzer. Bewohnerdichten aus der Vorkriegszeit durften in Zukunft nicht mehr erreicht werden. Die steigenden Wohn- und Arbeitsflächen pro Person haben eine veränderte Stadtstruktur hervorgerufen. Die Wirkungen einer "Zürich/Schweiz- Politik" auf die Region München wären gravierend. Ein Teil der bisher ansässigen Bevölkerung wird mit der verstärkten Auslagerung von Produktionsbetrieben und unteren Behörden aufgrund verschärfter Auslese in andere bayerische Oberzentren abgedrängt. Mit dieser Politik gelänge es aber auch sowohl das äußere Erscheinungsbild zu konservieren als auch die wirtschaftliche Sonderstellung Münchens unter den deutschen Großstädten zu bewahren.

Beim Szenario "Ökoland" wird von einem ökologischen Leitbild der Region ausgegangen. Da für eine solche Entwicklung angewandte Beispiele fehlen (Ökoland kann sich deshalb auf keine bekannte Stadt beziehen) und die Konsequenzen einer Öko-Regionalentwicklung in all ihren Folgen noch nicht durchdacht sind, können hier nur Fragmente eines Ökoland-Szenarios andiskutiert werden. Ausgangspunkt der Überlegungen ist ein radikaler Wandel im Denken. Es wird unterstellt, daß als Folge der wachsenden Umweltprobleme eine Politik der Wende in Richtung auf einen sparsameren Umgang mit Ressourcen betrieben wird, und daß die Folgekosten der Politik weit stärker als bisher den Individuen in der Region zugerechnet werden.

Eine solche Strategie ist schwer allein in München vollziehbar, wenn in den benachbarten Regionen nach einem anderen Prinzip weiter gehandelt würde. Allerdings kann eine Stadt eine Vorreiterfunktion übernehmen. Im Szenario Ökoland wird deutlich, daß auch unter dem Diktat der Wettbewerbsfähigkeit Gestaltungsspielräume bestehen, die dann allerdings Jeweils zu Anpassungen bei den privaten Haushalten führen müssen. So lange Vollbeschäftigung herrscht, können wohlhabende Regionen es sich auch leisten, umweltbelastende Produktionen aus der Region zu verdrängen. Dies bedeutet in der Regel Jedoch keinen grundsätzlichen Umweltschutzgewinn sondern nur eine Verlagerung in weniger belastete und/oder ärmere Räume. Alle speziellen "Ökolandstrategien" setzen einen breiten Konsens voraus, weil die Ressourcen, die dafür benötigt werden, zu Lasten des privaten Konsums gehen müssen oder weil veränderte Lebensformen, die einen geringeren Ressourcenverbrauch hervorrufen, zum Teil mit höheren Zeitbeanspruchungen für die Bevölkerung verbunden sind.

Die Szenarien sind keine Aufforderung zur Nachahmung. Sie zeigen jedoch, wie groß die Bandbreite möglicher Politiken ist. Es gibt Optionen für Münchens Entwicklung, die in einem Zeithorizont von 15 bis 20 Jahren wesentlich stärker ausgeschöpft werden können, als dies bei einer Kurzfristspektive möglich scheint.

### **III Für eine neue Münchener Mischung**

#### **1 Expansion und Auslese - Die Doppelstrategie für die Zukunft**

Jede Langfriststrategie muß als Randbedingung die Wettbewerbsfähigkeit der Region München stärken und ausbauen. Ohne Wettbewerbsfähigkeit gibt es auf Dauer weder Vollbeschäftigung noch hohe Lebensqualität, noch Ressourcen für günstige Umweltbedingungen, noch ausreichende Sozialleistungen oder eine verbesserte Wohnungsversorgung. Das bedeutet zunächst, daß wettbewerbsbeeinträchtigende Engpässe am Arbeitsmarkt, im Verkehrssektor, am Grundstücksmarkt, bei öffentlichen Planungs- und Verwaltungsentscheidungen oder bei der Steigerung der Lebenshaltungskosten (die wiederum Arbeitsmarktprobleme verschärfen) zu vermeiden sind. Sofern nicht Auslese oder Auslagerungsstrategien, die mit der Wettbewerbsfähigkeit vereinbar sind, zu einer Entlastung in der Region München führen können, muß ein Wachstum der Beschäftigung und des daraus abgeleiteten Wachstums des Wohnungsbestandes und des Verkehrssystems ermöglicht und gleichzeitig so bewältigt werden, daß die gegenwärtigen Streßfaktoren, Störungen und Verdrängungen reduziert bzw. soweit möglich nicht mehr auftreten.

Demgegenüber führt das Selbstverständnis aufgrund der akuten Streßerfahrung im Alltag der Region eher zu falschen Orientierungen. Zurückdrängen und Wachstumsabwehr stehen als Spontanstreben gegen Überlastungen im Vordergrund. Tatsächlich kommt es im Laufe der 90er Jahre zu einem Trendbruch. Qualifizierter Nachwuchs wird immer knapper, und eine entsprechende Zuwanderung aus anderen Regionen wird immer schwerer erreichbar. Der in der Vergangenheit wichtigste Wachstumsmotor wird schwächer. Einwanderung oder forcierter Strukturwandel bei drastischer Verknappung aller Dienstleistungen wird die Option ab Ende des Jahrzehnts.

Bei der Option 'Einwanderung' muß gleichzeitig Expansion und Wachstum gefördert und durch Auslese und Auslagerungsstrategien in die Region verlagert werden. Ohne eine Expansion der Schlüsselbereiche der Wirtschaft geht Wettbewerbsfähigkeit verloren. Eine Expansion aller Bereiche erhöht die Engpässe im Wohnungssektor oder bei der Versorgung mit Dienstleistungen. Sie erhöht Lebenshaltungskosten und damit auch die Produktionskosten der Unternehmen. Bei konstanter Technologie ruft eine generelle Expansion ein so stark wachsendes Verkehrsaufkommen hervor, daß sich die ohnehin schon eingetretenen Überlastungen weiter verschärfen. Deswegen sind Auslese- und Auslagerungsstrategien wichtig.

#### **2 Paradigmenwechsel notwendig**

Die Münchener Wirtschaftspolitik scheint vor der Quadratur des Kreises zu stehen. Versucht sie Wachstum zu reduzieren, ohne die Wachstumsursachen und Wachstumskräfte zu verringern, entstehen Engpässe, Knappheiten und knappheitsbedingte Verdrängungen. Versucht die Wirtschaftspolitik

Engpässe zu beseitigen, (etwa durch Steigerung des Arbeitsangebots), dann entstehen in anderen Bereichen, etwa im Wohnungssektor oder bei der Auslastung der Infrastruktur, neue Schwierigkeiten. Es scheint, als würden die Teile des komplexen Systems nicht mehr konfliktfrei zusammengeführt werden können. Das gilt auch für die Verarbeitung auf der politischen Ebene, weil das Nachgeben gegenüber berechtigten Interessen der Wirtschaft oder gegenüber Teilen der Bevölkerung negative Auswirkungen auf andere Wirtschaftsbereiche und andere Bevölkerungsgruppen hat. Soll eine Entwicklungspolitik als Nullsummenspiel vermieden werden, dann sind offensichtlich qualitativ andere Lösungen als bisher erforderlich. Deshalb sind in fast allen Politikbereichen Paradigmenwechsel notwendig. Dies gilt für die Siedlungsentwicklung genauso wie für den Arbeitsmarkt, die Wohnungspolitik oder die Verkehrspolitik.

Dabei liegt auf der Hand, daß es angesichts der Komplexität des Gesamtsystems nicht darum gehen kann, verschiedene Fachpolitiken nach traditionellem Muster aneinanderzureihen, unter dem Motto:

- Für die Wohnungsnot wird der soziale Wohnungsbau erhöht.
- Für die Verkehrsengpässe werden die Kapazitäten des öffentlichen Personennahverkehrs gesteigert
- Gegen die Flächenknappheit werden neue Grundstücksreserven mobilisiert.

Eine solche bloße Addition erhöht die Funktionsfähigkeit des Gesamtsystems nur unzureichend. Zusammen mit inhaltlich an die veränderten Situationen angepaßten einzelnen Fachstrategien müssen neue Vernetzungen erreicht werden.

Trotz des Hinweises auf die Vernetzungen oder auf die nicht intendierten Nebenwirkungen von Einzelstrategien bleibt es erforderlich, einzelne Politikbereiche nacheinander getrennt darzustellen. Dabei wird jeweils versucht, die Vernetzung mit anderen Bereichen sichtbar werden zu lassen.

### **3     Arbeitsmarkt und Qualifikation**

#### **3.1   Die Situation: Expansion in den 90er Jahren; Umschlagen der Angebots- und Nachfragebedingungen spätestens nach 2000**

München profitierte über Jahrzehnte von einem ständigen Zustrom hochqualifizierter Arbeitskräfte. Der ständige 'Import von Qualifikationen' wird sich aber bei längerfristig sinkender Mobilität der deutschen Bevölkerung nicht aufrecht erhalten lassen. Die Zuwanderung aus anderen Regionen der Bundesrepublik wird allmählich geringer werden. Dadurch kommt es zu einem Umschlagen der Arbeitsmarktentwicklung. Eine solche Trendumkehr hat es bisher in der Bundesrepublik und in der Region München in diesem Ausmaß niemals gegeben.

Die sich ergebenden Verknappungen werden dramatische, unmittelbar sichtbare Auswirkungen bei den Humandiensten, im Handwerk oder in Teilen des öffentlichen Dienstes haben. Besonders dort, wo gleichzeitig hohe Qualifikationen erforderlich sind (Pflege, Gesundheitssektor) kommt es zu gravierenden Beeinträchtigungen der Lebensqualität. Angesichts der geringen Rationalisierungsmöglichkeiten bei den direkten Dienstleistungen für die örtliche Bevölkerung und der geringen Möglichkeit, "Bevölkerung auszulagern", bleibt hier nur der Weg einer nachfragegerechten Expansion der Beschäftigung. Nachfragegerechte Expansion muß auch in den hochwertigen Produktionsbereichen und in Ihren komplementären Diensten ermöglicht werden. Daraus ergibt sich gerade am Arbeitsmarkt der Zwang zu einer Doppelstrategie von Expansion durch Einwanderung und Auslese. Daneben bleibt auf Dauer die Aufgabe bestehen, strukturelle Arbeitslosigkeit zu bekämpfen.

### **3.2 Entlastung und Mobilisierung Auslagerungen verzichtbarer Funktionen**

Auslagerungen sind vor allem im Bereich der einfachen Fertigung möglich. Dabei sind je nach Transportkosten Auslagerungen in periphere Regionen Bayerns oder auch in das Ausland - insbesondere nach Osteuropa - möglich. Solche Auslagerungen entstehen allein aufgrund der Wettbewerbsverschärfung um knappe Arbeitskräfte. 'Auslagerungen können aber auch durch Verteuerung von Grundstückskosten in Gang gesetzt werden. An solchen Auslagerungsstrategien sollte sich auch der öffentliche Sektor beteiligen. Behörden und Verwaltungen, die nicht auf zentrale Standorte angewiesen sind, können im Umland oder in anderen Regionen Bayerns günstigere Standorte finden (vgl. Kap. 4 auf S. K 15).

Ausschöpfung von Arbeitskraft, Mobilisierung von Arbeitskraftreserven und erhöhte Einwanderung Engpaßbeseitigung kann einmal bedeuten, das Potential vorhandener Arbeitskräfte und Bildungsreserven auszuschöpfen. Darüber hinaus kann das Arbeitskräfteangebot durch Zuwanderung erhöht werden. Beide Strategien sollten zukünftig angewendet werden. Die Ausschöpfung des vorhandenen Arbeitskräfteangebots erfordert Anreize für nicht berufstätige Frauen, wieder in den Beruf zurückzukehren (Fortbildungshilfen, Kontaktpflege zu Unternehmen, höhere finanzielle Anreize). Ausweitungen des Arbeitsangebots entstehen auch durch Verkürzung der Ausbildungszeiten und spätere Pensionierungen. Die lokalen Einflußmöglichkeiten sind hier aber gering. Allerdings kann in Kooperation mit den Münchener Hochschulen und der Bayerischen Staatsregierung eine Verkürzung der Ausbildungszeiten erreicht werden und damit eine Steigerung des Arbeitsangebots. Am wirksamsten sind jedoch Strategien der Erschließung neuer Arbeitsmärkte durch Zuwanderung aus Drittländern (Osteuropa?). Durch diese Zuwanderung können Engpässe ohne Zeitverzögerung abgebaut werden. Die Zuwanderung sollte auch Studenten umfassen, die an den Münchener Hochschulen ausgebildet werden, wobei davon ausgegangen werden kann, daß ein erheblicher Teil anschließend zumindest für eine Übergangszeit in der Region berufstätig wird.

## **Restarbeitslosigkeit bekämpfen**

Trotz der kräftigen Expansion besteht auch in München eine Restarbeitslosigkeit. Bestätigt sich die Erwartung, daß es längerfristig zu einer erhöhten Einwanderung kommt, dann verschärft sich die Konkurrenz um Arbeitsplätze, speziell mit niedrigen Qualifikationen. Das Risiko der Verlängerung einer strukturellen Arbeitslosigkeit wird größer. Die bisherigen Bemühungen, durch gezielte Qualifizierungen diese Arbeitslosigkeit zu bekämpfen, waren nur begrenzt erfolgreich. Wahrscheinlich dürfte es sinnvoller sein, verstärkt betriebsinterne Qualifizierung zugunsten der schon Beschäftigten vorzunehmen bzw. zu initiieren, um Arbeitsplätze mit niedrigen Qualifikationsanforderungen freizubekommen. Darüber hinaus wäre in Kooperation mit der privaten Wirtschaft zu prüfen, ob und inwieweit einfache Zulieferprodukte oder Dienstleistungen nicht direkt in München oder in der Region erzeugt werden können, um einmal den Transportaufwand zu senken und um darüber hinaus die Beschäftigung in bestimmten Arbeitsmarktsegmenten lokal zu erhöhen.

### **3.3 Förderung der langfristigen Entwicklung durch Expansion der Bildungskapazitäten**

Aus dem Hinweis einer weiterhin hohen Bildungswanderung wird deutlich, daß die Entwicklung der Kapazitäten des Münchener Ausbildungssystems oder an anderen bayerischen Hochschulen sich nicht an der erwarteten Nachfrage aus der örtlichen und regionalen Bevölkerung und aus den üblichen Zuwanderungen aus anderen Regionen der Bundesrepublik orientieren kann. Die Bildungseinrichtungen bildeten schon in der Vergangenheit die wahrscheinlich wichtigste Grundlage für die erfolgreiche Entwicklung der Münchener Wirtschaft. Auch in Zukunft bleibt die wirtschaftlich strategische Funktion des Ausbildungssystems erhalten. Soll München als Wirtschaftsstandort attraktiv bleiben und sollen mit erheblichen Störungen verbundene rasche Auslagerungen und harte Ausleseprozesse vermieden werden, dann müssen die Kapazitäten vor allem der Hochschulen weiter ausgebaut werden, um latente Bildungsreserven in der Region und ganz Bayern zu wecken und gleichzeitig Ausbildungsleistungen für Zuwanderer\* aus anderen Ländern bereitzustellen. Auch bei diesem Ausbau ist die künftige räumliche Arbeitsteilung, die eine stärkere Verlagerung des Wachstums in das weitere Umland Münchens nahelegt, zu berücksichtigen.

Bildungspolitik ist auch wirtschaftliche Entwicklungspolitik. Es kommt darauf an, schon in den 90er Jahren die Ausbildungsleistungen von der biologischen Entwicklung bzw. den Jahrgangsbesetzungen der Auszubildenden abzukoppeln. Sie müssen in den kommenden 20 Jahren steigen und dürfen nicht als Folge des auslaufenden Babybooms gegen Ende des Jahrzehnts wieder sinken. Angesichts des hohen Ersatzbedarfes wird selbst eine expansive Politik kaum ausreichen, um alle Lücken zu schließen.

*Hinweis:*

In der Vergangenheit sind Bildungsprognosen durch die tatsächliche Entwicklung immer wieder widerlegt worden. Dabei wurde vor allem der Anstieg der Übergangsquoten in die Hochschulen unterschätzt. Selbst wenn wir von einer weiteren Unterschätzung ausgehen, so würde dies nur Teilprobleme des Mangels an qualifizierten Arbeitskräften lösen können. Eine Steigerung der Akademikerquoten in der Münchener Region wäre in gewissen Grenzen möglich. Dies wäre jedoch erkauft mit einem Mangel bei Facharbeitern und bei Dienstleistungen.

#### **4 Die öffentliche Hand als Nachfrager von Arbeit und von Standortboden**

Angesichts von mehr als 120.000 Bediensteten bei den Gebietskörperschaften in der Region München und angesichts des analog zum Privatsektor rapide wachsenden Ersatzbedarfs aufgrund einer gegen Ende des Jahrzehnts beginnenden Pensionierungswelle in den Landes-, Bundes-, und Kommunalverwaltungen hat das Nachfrage- und Standortverhalten des öffentlichen Sektors erhebliche Bedeutung für den Münchener Arbeitsmarkt. Der Staat wird in Teilbereichen sogar seinen Personalbestand ausweiten müssen. Dies gilt etwa für den Bildungssektor. Gerade hochwertige Ausbildungsleistungen müssen in München in einem steigenden Umfang erbracht werden. Hier ergeben sich keine beliebigen Entlastungs- und Verlagerungsmöglichkeiten auf der Arbeitsnachfrageseite. Diese sind überall dort möglich, wo zentrale Funktionen vor allem des Landes, die weit über München hinaus reichen, nicht auf die Standortbedingungen in München angewiesen sind. Dies gilt für einfache Informationsverarbeitung und Verwaltungsleistungen, die weder dichten Kundenverkehr noch geringe Kommunikations- und Besprechungskontakte mit benachbarten Verwaltungen hervorrufen, um die Engpässe am Münchener Wohnungsmarkt zu vermeiden und Arbeitskraftreserven in anderen Regionen zu erschließen. Neben einer Entlastung des Arbeitsmarktes würde gleichzeitig Standortboden freigesetzt. Dies wird besonders wirksam in Bereichen, in denen wenig kommunikative Verwaltungen hochwertige, zentrale Standorte über lange Fristen "blockiert" haben.

Wir haben schon in einem früheren Gutachten über die Entwicklung der Münchener City auf das besonders extreme Beispiel des Statistischen Landesamtes verwiesen, das wertvolle Flächen in der Münchener Innenstadt blockiert. Im Sinne einer Entlastungsstrategie könnten hier andere hochwertige Funktionen angesiedelt werden. Insbesondere könnte die öffentliche Hand als Grundstückseigentümer bei Verwertung oder Vergabe sicherstellen, daß dabei die Attraktivität der Innenstadt erhöht wird, wenn Funktionen auch dann angesiedelt werden, obwohl sie keine maximalen kommerziellen Erträge abwerfen. Es würde die Entwicklungsziele der Innenstadt fördern, unter Wahrung des Bauensembles zentrenbedeutsame, publikumsorientierte Verwaltungs- und Dienstleistungsfunktionen anzusiedeln. Der Innenbereich ließe sich dann als Verweilzone öffnen (z.B. mit Cafe). Gleichzeitig ließen sich dort - wie in anderen öffentlichen Gebäuden nachahmenswert praktiziert - Angebote für kleinteiligen spezialisierten Einzelhandel schaffen, der ansonsten in der Fußgängerzone aufgrund der bestehenden Renditenutzungen praktisch keine Chance mehr hat.



Eine Strategie der Auslagerung und Entlastung im Staatssektor trifft nicht nur die Stadt München selbst sondern vor allem die bayerische Landesregierung, aber auch den Bund. Bei den Entlastungen am Grundstücksmarkt helfen oft schon Verlagerungen an die Peripherie der Stadt.

## **5 Expansion und Auslese bei Standortboden; Entlastung der Kernstadt durch Förderung einer Ost-West-Randentwicklung**

Das Motto 'Expansion und Auslese\*' gilt besonders für die Überwindung der Engpässe bei Standortboden und Baurechten. Hier ist als Vorfrage zu klären, in welcher gesamträumlichen Struktur Investitionen in Zukunft verteilt werden sollen. Die Entscheidung über diese Vorfrage führt zu speziellen Vergabekriterien von öffentlichen Gewerbestücken. Dabei gibt nicht nur die Zahlungsfähigkeit der Nutzer den Ausschlag, sondern auch der Vorteil kurzer Verkehrswege, die für möglichst viele Münchener entstehen sollten. Auf die Frage der Verteilung der Gewerbesteuer wird hier nicht näher eingegangen.

Wie in Abschnitt t. dargestellt entstehen aus dem sternförmigen Entwicklungsmodell ganz zwangsläufig hohe Belastungen für den Kernbereich. Im Zuge des weiteren Wachstums kommt es zu einer ständigen Auffaltung der Preise für Grundstücke und Gebäude bzw. der Mieten im Kernbereich der Agglomeration. Diese knappheitsbedingten, überdurchschnittlichen Preissteigerungen können im Rahmen der bisherigen räumlichen Nutzungsverteilung nicht durch Expansion von Standortboden und Infrastruktur in der Peripherie des Systems überwunden werden. Weiteres Wachstum in der Peripherie erzeugt nur weitere Knappheit im Kern und damit weitere Verdrängungen von Kernnutzungen in periphere Zonen. Will man dieses "Umschaukeln" zumindest verringern, dann ist zunächst in einem längeren Investitionsprozeß ein anderes räumliches Entwicklungsmodell anzustreben.

Statt einer relativ gleichmäßigen Expansion in alle Himmelsrichtungen sollte eine Ost-West-Achse, die von Augsburg bis Erding oder Landshut reichen könnte, gestärkt werden. Eine wichtige Funktion bei dieser Achsentwicklung kann der neue Flughafen erhalten. Wie die Gutachten des Ifo-Instituts zeigen, dürften hier mittelfristig 80.000 Arbeitsplätze entstehen. Im Ansatz ähnliche Entwicklungen lassen sich an der Achse von Stockholm zum rd. 35 km nach Norden ausgelagerten Flughafen Arlanda beobachten. Eine solche Entwicklung kann noch aktiv gefördert werden, insbesondere auch durch die Ansiedlung eines großen Einkaufszentrums, das den Überlastungen der Münchener City entgegenwirkt. Die Achsenentwicklung kann aktiv durch eine Auslese- und Auslagerungsstrategie aus dem Kernbereich der Agglomerationen gefördert werden.

In diesem Zusammenhang sind auch Auslagerungen von öffentlichen Funktionen, bei denen die Politik eine direkte Einflußmöglichkeit hat, zu sehen. Auslagerungsstrategien können aber auch mit der Privatwirtschaft verabredet werden. So begegnet man ohnehin im Bereich der Versicherungen einer Randwanderung von Arbeitsplätzen in die Peripherie (Randwanderung der Colonia

Versicherung in Köln, R + V Investitionen am Rand der Autobahn Wiesbaden - Frankfurt, Ansiedlung von Versicherungen an der Ausfallachse Hannover nach Norden zur Autobahn).

## **6 Instrumente zur Förderung einer Bandentwicklung**

Neben der Unterstützung solcher ohnehin bestehenden Tendenzen können systematisch bezogen auf ein verändertes Siedlungskonzept unterstützende Instrumente entwickelt werden. Dabei dürfte sich zeigen, daß es um mehr geht als um öffentlich/rechtliche Koordinierungsverfahren oder um gemeinsame Flächennutzungsplanungen. Es müssen Instrumente einer aktiven Beteiligung der öffentlichen Hand an der räumlichen Entwicklung geschaffen werden.

- Am wirksamsten wäre eine langfristig angelegte Bodenvorratspolitik, die fiskalisch großzügig abgesichert werden muß. Eine solche Strategie könnte so weit gehen, daß wichtige Entwicklungsschwerpunkte nur auf Grundstücken entstehen, die vorher von öffentlichen Grundstücksentwicklungsgesellschaften erworben wurden. Dabei kann das Instrument der Entwicklungsmaßnahmen nach § 165 - 179 Baugesetzbuch eingesetzt werden. Eine starke Marktposition dieser Gesellschaften kann es ihnen erlauben, zu günstigen Preisen einzukaufen. Bei der Veräußerung könnten Wertsteigerungen für die Finanzierung von Infrastruktur abgeschöpft werden. Eine solche Strategie wird von den Urban Development Co-operations angewandt, die in den 80er Jahren im Rahmen der Reindustrialisierungspolitik von der Thatcher-Regierung gestartet wurden.
- Besondere Bedeutung erhält in Zukunft eine verkehrsvermindernde Siedlungsentwicklung. Gegenwärtig führt das relativ gleichmäßige Wachstum vieler kleiner Gemeinden zu einem hohen Verkehrsaufkommen. Die Konzentration des Wohnungsbaus und der Ansiedlung von Arbeitsplätzen in wenigen größeren Zentren würde dem gegenüber schon zu einer Verkehrsverminderung führen.
- Sehr wirksam, aber wenig populär wären Preissteuerungsinstrumente, bei denen durch erhöhte Abgabenbelastungen wertvolle Standorte verteuert würden. In einer Region sind hier in der Entwicklung von Instrumenten Grenzen gesetzt. So können kommunale und lokale Abgaben erhoben werden. Die Region selbst kann jedoch die Umgestaltung einer Grundsteuer in eine starke bodenwertorientierte Steuer oder die Einführung einer speziellen Grundsteuer auf untergenutzte oder nicht genutzte Grundstücke nicht beschließen.
- Die Region München als eine Region besonders ausgeprägter Überlastungen sollte bei der Entwicklung solcher komplexen Steuerungssysteme das Verursacherprinzip bei den Nutzern möglichst aller knappen Ressourcen anwenden. Solche Instrumente der Optimierung, der Ausnutzung des Straßennetzes oder der besseren Ausschöpfung der Standortpotentiale von Grundstücken

werden langfristig die Standortbedingungen in der Region erheblich verbessern und den Konflikt zwischen Wachstum und Überlastung besser überwinden helfen.

## **7 Effizienzsteigerung und verstärkte Auslese Im Verkehr**

Auch In Zukunft wird das Verkehrssystem mit dem Wachstum der Siedlungsflächen und der Motorisierung weiter ausgebaut werden. Die Steigerungen der Motorisierungsdichte können jedoch nicht mit einer entsprechenden Erhöhung der Straßenkapazitäten beantwortet werden. Verkehrspolitik erhält damit immer mehr die Aufgabe, die vorhandene Infrastruktur bei sinkenden Umweltbelastungen wirksamer auszunutzen. Der "Wirkungsgrad" der Straßen muß steigen. Das bedeutet z.B. Entzerrung von Belastungsspitzen, Erhöhung der Besetzungsdichte von Pkw's, Konzentration auf Verkehrsformen mit hoher Priorität (Lieferverkehr). Für eine solche Strategie der optimalen Auslastung vorhandener Straßenkapazitäten müssen die geeigneten Instrumente entwickelt werden.

### *Beispiele:*

- Hohe Parkgebühren in der Innenstadt. Sie fördern die Neigung, seltener mit dem Auto zum Einkäufen in die City zu fahren. Dafür werden im Einzelfall höhere Umsätze getätigt. Diese „Rationalisierung“ entlastet das Verkehrssystem und erhöht die Umsatzdichte in der City. Hohe Mautgebühren beim Überschreiten des mittleren Rings reduzieren die Zahl der Einputler, erhöhen die Besetzungsdichten und fördern das Umsteigen auf den ÖV.
- Mitfahrbeauftragte In allen Großbetrieben und Großverwaltungen können bei entsprechender Preisgestaltung für die Parkplätze und das Fahren in die Innenstadt ebenfalls die Besetzungsdichten, vor allem während des Berufsverkehrs, erhöhen.
- Verteuerung aller auch der privaten Parkplätze in der Innenstadt führt zu einer Konzentration auf wirtschaftlich wichtige Fahrten und Fahrtzwecke.
- Durch verbesserte Logistik kann ein gegebenes Güterverkehrsaufkommen mit weniger Fahrten und weniger Kilometerleistungen bewältigt werden. Dies setzt betriebs- und branchenübergreifend Kooperationen voraus (Beispiel: Der Ueferverkehr für Apotheken und Fotogeschäfte u. ä. Bereiche mit geringen Transportmengen und -gewichten kann miteinander kombiniert werden, mit der Folge, daß Straßenkapazitäten effektiver genutzt werden).
- Regional erhebbar sind Abgaben im Individualverkehr, die darauf abzielen, Folgekosten der Staus zuzurechnen bzw. Überlastungen In Engpaßbereichen zu verringern (als Beispiele für die technische Lösung eines solchen Road-Pricing sei der Mautring um die Innenstadt Oslos erwähnt, dessen Überqueren mit einer Gebühr belastet wird). Man kann davon ausgehen, daß im Lauf der 90er Jahre und darüber hinaus immer bessere Zurechnungen der Folgelasten im Verkehr erreicht werden, Technisch sind differenzierte Preissysteme durch inzwischen sehr verbilligte elektronische Zurechnungssysteme möglich (Beispiel: elektronische Nummernschilder, die ähnlich wie Telefonkarten entwertet werden, wenn der Autofahrer bestimmte Knotenpunkte überfährt). Solche Strategien sind weit wirksamer und in ihren ökonomischen Auswirkungen weniger verzerrend als Strategien, bei denen Gebietsbeschränkungen oder andere administrative Restriktionen die Zugänglichkeit bestimmter Straßen oder Stadtteile verringern.

Die Engpässe im ÖV ergeben sich vor allem auf den Netzengpässen in der Innenstadt. Im Zuge einer verstärkten Bandentwicklung wäre möglichst bald eine Umfahrung der Innenstadt

(Spange, im Norden?) zu schaffen. Damit würde gleichzeitig die Ost-West-Achse gestärkt. Die Kernstadt würde entlastet, falls es außerhalb Münchens entlang der Ost-West-Achse zu entsprechenden Schwerpunktbildungen kommt.

## **8 Expansion und sparsamer Ressourcenverbrauch Im Wohnungssektor**

Als ein Bereich besonders gravierend empfundener Engpässe hat sich in den letzten Jahren der Wohnungsmarkt herausgestellt. Die inzwischen eingeleiteten Maßnahmen zeigen: Durch eine Subventionspolitik im Sinne der klassischen Förderung des sozialen Wohnungsbaus sind die Engpässe nicht zu überwinden. Auch hier geht es um komplexere Strategien, um die Systembedingungen der Wohnungsversorgung zu verändern. Eine der wesentlichen Ursachen liegt darin, daß die Subventionsquoten seit Mitte der 60er Jahre bis heute von etwa 25% bis 30% auf über 60% der Gesamtkosten der Wohnungsinvestitionen gestiegen sind. Damit hat sich der soziale Wohnungsbau für die öffentliche Hand in einem Ausmaß verteuert, daß Mengenstrategien, wie sie etwa bei der Entwicklung von Perlach noch anwendbar waren, für die Zukunft ausschelden. Allerdings müssen Wege gefunden werden, um höhere Fertigstellungszahlen zu erreichen. Hier kann eine aktive Bodenvorratspolitik die angestrebte Siedlungsentwicklung unterstützen und gleichzeitig am Wohnungsmarkt angebotsausweitend wirken. Gestützt auf eigene große Bodenvorräte kann die öffentliche Hand durch Investorenwettbewerb günstige Investitionsbedingungen schaffen. Dies setzt eine zügige Bereitstellung von Baurechten voraus.

Das Wohnungsversorgungsproblem wird jedoch durch bloße Produktionssteigerung kaum ausreichend gelöst werden. Eine reine Expansionsstrategie ruft auch wachsende Flächenansprüche hervor. Sowohl bei den Wohnflächen pro Person wie bei den Grundstücksflächen pro Arbeitsplatz sind Instrumente zu entwickeln, die die Flächenansprüche des künftigen Wachstums verringern. Schon einfache Veränderungen, z.B. eine Erhöhung des Anteils echter Zweifamilienhäuser zulasten der Einfamilienhäuser ruft erhebliche Bodeneinsparungen hervor. Angesichts der geringen Förderanreize, die dafür notwendig sein dürften, kann eine solche Strategie erhebliche Erfolge erzielen. In der Wohnungsversorgung zeigt sich, daß mit wachsendem Einkommen von Generation zu Generation die Wohnflächen pro Kopf gestiegen sind. Im Lebenszyklus erhöhen sich die Wohnflächen pro Person mit steigendem Alter. Eine Region mit steigendem Durchschnittsalter der Bevölkerung wird allein deshalb sehr viel mehr Wohnflächen in Anspruch nehmen. Hier sind sehr weitreichende Systemänderungen im Wohnungsmarkt, in der Verteilung von Wohnungen zu erreichen. Dabei liegt auf der Hand, daß solche Änderungen nur auf freiwilliger Basis erreicht werden können, d.h. die öffentliche Hand muß Rahmenbedingungen und Anreize schaffen, die etwa dazu führen, daß ältere Menschen innerhalb Ihrer Nachbarschaften in attraktivere kleine Wohnungen umziehen, um ihre "zu groß gewordenen Familienwohnungen" für jüngere Familien mit Kindern freizumachen. An diesem Beispiel wird gleichzeitig deutlich, daß die klassischen Instrumentenpolitiken, die Förder- und Investitionsprogramme

umsetzen, gemessen an den künftigen Aufgaben zu oberflächlich oder zu einseitig wirken. Schlagwortartig kann man die Änderungsrichtung als eine Politik weg von der reinen Anwendung bestimmter Förderinstrumente hin zu einer stärkeren Beeinflussung von Handlungen und Verhalten bezeichnen. Dabei sind zur Verhaltensänderung wiederum unterschiedliche Instrumente ersetzbar (Vorgaben, Normen, Zurechnung von Folgekosten, finanzielle Anreize). Auch zur Verhaltensänderung sind Instrumente notwendig. Statt Engpässe wegzusubventionieren oder wegzuinvestieren, geht es jedoch in Zukunft verstärkt auch darum, durch Verhaltensänderungen Ansprüche zu reduzieren ohne Wohlfahrt zu vermindern. Solche anspruchsvollen Strategien setzen sehr viel subtiler wirkende, auf die Verhaltensweisen der einzelnen Haushalte und Individuen oder Unternehmen zielende Maßnahmen voraus.

## **9 Den politischen Entscheidungsprozeß modernisieren**

Die bisherige Arbeitsteilung zwischen den unterschiedlichen Gebietskörperschaften innerhalb der Region und zwischen der Landeshauptstadt München und der Landesregierung hat sich als unzureichend erwiesen. Die Instrumente der Landesplanung reichen nicht aus, um etwa in der Region eine optimale Siedlungsentwicklung herbeizuführen. Die Maßnahmen der Stadt München sind auf den Bereich der Kernstadt konzentriert. Die Umlandgemeinden haben jeweils nur räumlich sehr partielle Verantwortungen.

Es ist schwer abzuschätzen, welche Organisationsformen das heute vielfach bestehende Patt und die unzureichenden Reaktionen der Gemeinden auf neue Knappheiten überwinden. Angesichts der ständig wachsenden räumlichen Verflechtungen dürfte es z.B. keine nachhaltige Lösung sein, analog zum Raum Frankfurt einen größeren Umlandverband mit Planungshoheit zu bilden. Wie sich am Beispiel Frankfurts zeigt, bedeutet Planung noch nicht Umsetzung. Darüber hinaus können die Umlandgemeinden insgesamt ihre jeweils individuellen Interessen auch kollektiv durchsetzen. Wahrscheinlich kann nur ein ganzes Bündel von Maßnahmen erfolgreich sein. So müßten im gegenwärtigen kommunalen Finanzausgleich Gemeinden größere Anreize erhalten, um die Voraussetzungen für Expansion und Einwohnerzuwachs zu schaffen. Einwohnerzuwachs muß für die Kommunen belohnt werden, weil damit erhebliche Kosten und Belastungen für die schon vorhandenen Bewohner entstehen. Wie erwähnt sind allerdings auch privatrechtliche Lösungen als sehr wirksam anzusehen. Grundstücksentwicklungsgesellschaften, die von der Stadt München, den Umlandgemeinden, dem Land unter Beteiligung von Privaten unterhalten würden, um großzügige Bodenbevorratungen und Erschließungen zu erreichen, wären eine wichtige Lösung.

Angesichts der Komplexität des Gesamtsystems sind stärker als in der Vergangenheit partnerschaftliche Organisationen, Clearingsstellen oder Steuerungsinstitutionen zu gründen, in denen Vertreter des privaten und öffentlichen Sektors gemeinsam an Problemlösungen arbeiten. Die planende Verwaltung muß frühzeitiger über die Investitionsabsichten, die Arbeitsmarktanforderungen, die Auslagerungsbemühungen

privater Unternehmen und Investoren unterrichtet sein. Gleichzeitig sind öffentliche Investitions- und Steuerungsstrategien frühzeitig in ihren Auswirkungen zu diskutieren. Am Arbeitsmarkt sind Organisationen zu schaffen, die darauf abzielen, die Inneren Arbeitsmärkte in den einzelnen Unternehmen besser auszuschöpfen. Es müssen Unternehmensübergreifende Fortbildungseinrichtungen geschaffen werden, um die Qualifizierungsengpässe zu überwinden. Gerade die Fortbildungsstrategien erhalten vor dem Hintergrund eines wachsenden Arbeitskräftebedarfs eine zentrale Bedeutung. Da Einwanderung mit Integrationsproblemen und Folgebelastungen für die Kommunen und die Bevölkerung verbunden sind, liegt es im Interesse der Bewohner und der Kommunen, das örtliche Arbeitskräftepotential möglichst optimal auszuschöpfen, um Einwanderung möglichst niedrig zu halten.

Alle diese Beispiele zeigen: Politik muß in Zukunft komplexere Strategien realisieren. Sie muß gleichzeitig erreichen:

- Expansion und Auslese/Auslagerung, um Wettbewerbsfähigkeit ohne Überlastung der örtlichen Infrastruktur und ohne unzumutbare Belastungen für die Bevölkerung zu erreichen.
- Expansion ohne Überlastung der Kernbereiche und ohne unzumutbare Verkehrsstaus.
- Bessere Wohnungsversorgung, ohne eine ständige Wohnflächenvermehrung zu unterstützen.

Dabei sind Entwicklungsaufgaben in vernetzter Teilständigkeit zwischen Kernstadt und Umland, zwischen Kernstadt und Entwicklungsorganisationen, zwischen Stadt- und Landesregierung zu erfüllen. Die Politik muß im ständigen Dialog mit privaten Unternehmen deren Realität, d.h. die Bedingungen auf ihren Absatz- und Zuliefermärkten, verstehen. Angesichts der Vielfalt der Anforderungen und der Standortbedingungen setzt erfolgreiche Entwicklungspolitik ständige Kontakt- und Kommunikationsgremien voraus. Erst dann wird eine balancierte, räumliche und wirtschaftliche Entwicklung möglich sein. Zwischen dem Ziel einer Sicherung der langfristigen Wettbewerbsfähigkeit und der Lebensqualität für Bewohner bestehen z.T. erhebliche Zielkonflikte. Wettbewerbsfähigkeit bedeutet, in beiden Bereichen weitere Expansion zuzulassen und damit eine steigende Zahl von Arbeitsplätzen zu schaffen. Zusammen mit den unvermeidbaren Steigerungen der Arbeitsplätze bei den Humandiensten drohen daraus weiter verschärfte Engpässe im Verkehrssektor, im Wohnungssektor bzw. bei den Dienstleistungen zu entstehen. Die Antwort auf diesen Zielkonflikt kann nur lauten, die für die Wirtschaftsentwicklung der Region relevante Expansion zu fördern und gleichzeitig eine Auslese und Verlagerung ökonomisch schwächerer oder verzichtbarer Funktionen voranzutreiben. Erst die Kombination aus Expansion und Auslese sichert die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandortes München bei gleichzeitig hoher Lebensqualität für die Bewohner.

## 10 Bildung von partnerschaftlichen Koordinierungs- und Steuerungsinstitutionen

Angesichts der Komplexität der künftigen Entwicklung und der komplexer werdenden Strategien in allen Bereichen der Stadtentwicklung sind in München, ähnlich wie in anderen Städten, mehr Organisationen zur Koordinierung, Kooperation und Partnerschaft erforderlich, die jeweils die Funktion haben, Informationen und Interessen aus den unterschiedlichen Bereichen verfügbar und sichtbar zu machen, die aber auch mögliche Lösungen diskutieren. Solche Gremien könnten in Anlehnung an andere Städte folgende Funktionen haben:

- **München 2010**

Gesprächsrunde beim Oberbürgermeister mit Vertretern der Wirtschaft und wichtigen Gruppen der Gesellschaft. Diese Runde soll Konsens über Engpässe herstellen und Anregungen formulieren, die in der Verwaltung oder anderen Gremien weiter verarbeitet werden. Analogien ergeben sich zur Mitte der 80er Jahre in Köln beim OB gegründeten Technologierunde, die darauf abzielt, die "Kölner Technologielücke" überwinden zu helfen, und zu ähnlichen anderen Gremien.

- **Arbeitsgemeinschaft "Bodenbevorratung und Siedlungsentwicklung"**

in Kooperation mit der Landesregierung und dem Umland sollte die Stadt darauf drängen, daß ein großräumiges Siedlungskonzept entwickelt wird. Hier sind vor allem Vorschläge für neue Siedlungsschwerpunkte auch für die Standorte großer Wohnsiedlungen zu formulieren und Vorschläge zu entwickeln, durch welche Instrumente Siedlungsentwicklung gefördert werden kann, z.B. durch Gründung einer regionalen Entwicklungsgesellschaft. Aus der Sicht der Stadt München muß in einem solchen "Vorbereitungsgremium" das gegenwärtige Entscheidungsdefizit sichtbar gemacht werden. München hat vorrangiges Interesse daran, daß dieses Vakuum gefüllt wird und kompetente Entlastungs- und Entzerrungsstrategien entwickelt und umgesetzt werden.

- **Arbeitsgemeinschaft "Verbessertes Verkehrsmanagement"**

In den Diskussionen mit Vertretern der Münchener Wirtschaft ist immer wieder sichtbar geworden, daß eine z. T. irrationale Kritik an der Münchener Verkehrspolitik besteht. So wird überschätzt, welche Expansionsmöglichkeiten bestehen und welche Entlastungswirkungen bestimmte engpaßbeseitigende Investitionen tatsächlich haben werden. Gleichzeitig ist deutlich, daß die Abhängigkeit vor allem großer Industrieunternehmen von einem funktionsfähigen Verkehrssystem steigt. Dieser Konflikt kann nicht durch politische Polemik sondern nur durch empirische Analyse der Situation und konkrete Abhilfestrategien bewältigt werden. Im Ergebnis sind Lösungen nur in Richtung auf eine bessere Ausschöpfung und Steigerung des Wirkungsgrads der vorhandenen Verkehrssysteme möglich, weil die Ausweitungsmöglichkeiten der Kapazitäten kurzfristig zu gering sind. Verbessertes Verkehrsmanagement setzt Beteiligung von Unternehmen (Mitfahrbeauftragte) und Verhaltensänderungen, vor allem von Arbeitnehmern im Berufsverkehr, voraus. Deshalb müssen Vertreter von großen Unternehmen und Verwaltungen bei der Ausarbeitung einer solchen Strategie genauso beteiligt werden wie Vertreter von Gewerkschaften und anderen wichtigen gesellschaftlichen Gruppen.

- **Arbeitsgemeinschaft "Entlastung des Grundstücksmarktes"**  
Hier geht es darum, durch eine Verlagerung von Nutzungen, die wichtige Grundstücke blockieren, sowie durch eine Mobilisierung vorhandener Reserven die bebaubaren Flächen für wichtige Funktionen zu erhalten. An einer solchen Strategie müssen sowohl die Bayerische Landesregierung, der Bund, wichtige Großunternehmen wie die Stadt München zusammenarbeiten. Auch hier geht es darum, die Verantwortung der sonstigen Beteiligten für die Engpaßsituation in der Stadt München deutlich herauszuarbeiten und gleichzeitig gemeinsame Strategien zu verabreden.

Diese Vorschläge sollen beispielhaft verdeutlichen, wie sehr kooperative Strategien anstelle von durch Planung verordneten Maßnahmen in Zukunft notwendig sind. Das bedeutet eine Veränderung auch des Politikverhaltens in der Stadt selbst. Dialog- und Kommunikationsgremien erhalten gegenüber hierarchischen Planungsentscheidungen in der Stadt ein stärkeres Gewicht.