

HEINER MONHEIM

Neue Strategien für die Planung und Organisation städtischer Dienste in den Großstädten*

Kurzfassung

Angesichts neuer Herausforderungen an die Kommunen, welche sich durch die Stichworte finanzielle Restriktionen, Arbeitsmarktp Probleme, verstärkte Umweltbelastungen umreißen lassen, sind auch neue Konzepte für die Planung und Organisation städtischer Dienste gefragt. Da es sich bei dieser Herausforderung um Phänomene handelt, welche sich in allen westlichen Ländern in der einen oder anderen Form zeigen, hat sich eine Arbeitsgruppe der OECD Gedanken über „Probleme und Strategien der Großstädte im Bereich der technischen und sozialen Infrastruktur“ gemacht. Der deutsche Beitrag — welcher hier in einer Kurzfassung vorgestellt wird — präsentiert und erläutert zehn strategische Ansatzpunkte, mit denen eine effektive und innovative Erledigung städtischer Aufgaben erreicht werden soll. Dabei geht es z.B. um Verringerung von Bedarfen, Flexi-

bilisierung und Reduzierung von Richtlinien, Förderung von Mehrfachnutzung von Räumen, örtliche und Regionalverbundsysteme usw. Der Beitrag empfiehlt am Schluß offensive Angebotsstrategien und die Erschließung neuer Nachfragepotentiale für Maßnahmenbereiche wie den öffentlichen Personennahverkehr, die Kultur- und Sozialpolitik u.a.

Vorbemerkung: Enge Handlungsspielräume und großer Handlungsbedarf im Bereich städtischer Dienste

Planung und Organisation städtischer Dienste sind in den letzten Jahren schwieriger geworden. Der finanzielle Handlungsspielraum der meisten Großstädte ist gering. Die Ausgabenbelastung nimmt zu, vor allem durch den Anstieg der Sozialabgaben.

Die meisten Großstädte sind deshalb gezwungen, ihre Investitionen und Personalausgaben deutlich zu begrenzen. Der enge investive und personelle Spielraum erschwert neue kommunalpolitische Schwerpunktsetzungen. Solche Schwerpunktsetzungen werden erforderlich, um auf die aktuellen demographischen, sozialen und ökonomischen Strukturveränderungen in den Großstädten zu reagieren. Diese Veränderungen betreffen im demographischen und sozialen Bereich z. B. den starken Geburtenrückgang, den beträchtlichen Anstieg der Zahl der Haushalte, die hohe Zahl von Ausländern, die hohe Arbeitslosigkeit und den wachsenden Anteil älterer Menschen.

Außerdem gibt es eine drastisch verschlechterte Umweltsituation in vielen Großstädten oder die drängenden Verkehrsprobleme. Sie erfordern energische Gegenmaßnahmen: Belastungen müssen abgebaut werden, neue, umweltschonende Ver- und Entsorgungssysteme müssen entwickelt werden. Die Verbesserung der Verkehrssicherheit sowie der Schutz vor Lärm und Abgasbelastungen genießen wachsende Priorität. Die Wohnumfeldqualität vieler dicht bebauter Bereiche muß verbessert werden. Die Aufgaben der erhaltenden Stadterneuerung, des Denkmalschutzes und der Modernisierung sind noch längst nicht gelöst.

Die meisten Großstädte sind von einer fortschreitenden Suburbanisierung und Disurbanisierung betroffen. Sie sehen sich mit einer anhaltenden Abwanderung von Haushalten und Betrieben in das weitere Umland konfrontiert. Dies hat unmittelbare Folgen auf den kommunalen Finanzausgleich und auf das Gewerbesteueraufkommen. Die Randwanderung führt zu Kapazitäts- und Auslastungsproblemen bei der Infrastruktur und zu steigenden Umweltbelastungen durch die Streusiedlungen. Erfolgreiche Strategien zur Reurbanisierung müssen dringend entwickelt werden.

Zweifellos machen die Struktur- und Umweltprobleme der Großstädte auf der Ausgaben- und Aufgabenseite Anpassungen nötig, um trotz enger Handlungsspielräume ein hohes Maß an effektiver und innovativer Aufgabenerfüllung zu ermöglichen. In vielen Bereichen ist es erforderlich, die Notwendigkeit, den Umfang, die Organisationsformen und die Kostenstrukturen kommunaler Aufgaben zu überprüfen. Ohne Aufgabenkritik und Organisationsformen ist eine dauerhafte Lösung der Finanz- und Sachprobleme nicht möglich.

Neue Strategien zur effektiven und innovativen Aufgabenerfüllung städtischer Dienste in den Großstädten

1. Strategien zur Verringerung des Bedarfs bzw. Verbrauchs

In den letzten Jahren ist gerade in den Großstädten die Begrenztheit vieler Ressourcen offenkundig geworden. Die natürlichen Grundlagen wie Wasser, Rohstoffe, Energieträger, Luft, Boden und Vegetation sind jahrzehntelang überansprucht worden, teilweise bis an die Grenze der Belastbarkeit bzw. bis zur Erschöpfung der Vorräte. Die allenthalben sichtbare Krise der großstädtischen Umwelt mit tiefgreifenden Störungen der lokalen und regionalen Ökosysteme ist inzwischen allgemein bewußt geworden. Energische Gegenstrategien werden von den Verantwortlichen aller administrativer Ebenen erwartet, jedoch sind die Kommunen wegen der unmittelbaren Betroffenheit besonders gefordert.

Aus diesem Grunde werden in vielen Fachplanungen Strategien für einen schonenderen Umgang mit den Ressourcen, für eine Erneuerung von Ressourcen, für einen Abbau von Verschwendung, für eine Verringerung der Ansprüche und für einen rationelleren und ökologischeren Mitteleinsatz entwickelt. Die Konzepte für Großstädte setzen auf sehr verschiedenen Ebenen an:

- durch Maßnahmen der Siedlungs- und Bauplanung sollen z.B. Flächen und Erschließungskosten eingespart werden (Kosten- und flächensparendes Bauen); durch Förderung der Nutzungsmischung und distanzbewußte Standortplanung soll Verkehrsaufkommen eingespart werden; durch kinderfreundliche bzw. aufenthaltsfreundliche Gestaltung der Umwelt soll der Bedarf an Kinderspielflächen u.a. Integrationshilfen für Kinder sowie an Freizeiteinrichtungen verringert werden; durch Förderung nachbarschafts- und kontaktfreundlicher Bau- und Erschließungsformen soll der Bedarf an Sozialeinrichtungen vermindert werden;
- durch sinnvolle Anwendung marktwirtschaftlicher Preismechanismen soll ein kostenbewußter Umgang mit knappen Ressourcen gefördert werden, z. B. durch Abbau der Massenverbrauchsrabatte bei Energie, Wasser, Abwasser oder durch verstärkte Anwendung des Verursacherprinzips bei der Kostendeckung in der Ver- und Entsorgung (Hauptbelastung der Hauptverursacher);
- durch Abbau überzogener Standards (s.u.) und insbesondere durch Beeinflussung verschwendungsträchtiger Einstellungen und Anspruchserwartungen bei Konsumenten und Produzenten soll ein sparsamer Umgang mit den Ressourcen gefördert werden. Hier sollen vor allem auch meinungsbildende Maßnahmen „nachhelfen“ (z. B. Verbraucherberatung, Bauberatung, Öffentlichkeits- und Medienarbeit);
- durch Beeinflussung von Bau-, Produktions-, Verarbeitungs- und Verbrauchsprozessen sollen verbrauchsarme oder Ressourcen wiederverwendende Verfahren gefördert werden: z. B. weniger Energie- und Wasserverbrauch, sparsame Verpackung; geringerer Flächenverbrauch, Wiederverwertung der Ressourcen durch Recycling von Papier, Glas, Metallen, Holz, Stoffen; optimale Ausnutzung der Ressourcen durch Müllverbrennung, Müllkompostierung, Kraft-Wärmekoppelung, Wärmeisolierung, Wärmeaustausch, Abwasserwertung, Trennsysteme im Abwasser;
- durch Beeinflussung von Planungs- und Entscheidungsprozessen soll bei Gebäuden und Erschließungsanlagen eine bessere Nutzung von Altanlagen gefördert werden, z. B. durch Verstärkung der Bestandspflege und durch Bevorzugung von bewahrender Erneuerung gegenüber Abriß und Neubau (vgl. Ziff. 6).

2. Strategien zur Reduzierung von Standards

In der Wachstumsphase sind zur Vereinheitlichung von Versorgungsqualitäten (Abbau von Disparitäten), zur verwaltungsmäßigen Rationalisierung (Vereinheitlichung der Verwaltungsvorgänge) und zur Durchsetzung sog. neuzeitlicher bautechnischer, sicherheitstechnischer und ingenieurmäßiger Ansprüche

eine Vielzahl von Richtwerten, Standards und Normen entwickelt und in Gesetzen, Verordnungen, Richtlinien etc. festgeschrieben worden (z. B. bautechnische, hygienische und feuerpolizeiliche Standards im Hochbau, bautechnische und verkehrstechnische Standards im Tiefbau, versorgungstechnische Standards bei der Infrastruktur).

Fast immer führten solche Festlegungen zur Definition besonders hoher Standards, geboren aus der Wachstumsphase vor dem Hintergrund eines weit verbreiteten technischen Perfektionismus und geringer Kostenrestriktionen. Vielfach wurde die Einhaltung der betr. Standards zur Voraussetzung der öffentlichen Förderung gemacht.

Aus heutiger Sicht war diese Entwicklung nicht immer vorteilhaft. Sie führte zu überhöhten Bau- und Unterhaltungskosten, schränkte die Flexibilität des Planens und Bauens erheblich ein, erschwerte die Konzipierung ortsspezifischer, maßgeschneiderter Lösungen. Die Entscheidungs- und Planungsprozesse wurden erheblich kompliziert und verzögert. Sie beschnitt die Entscheidungsbefugnisse der örtlichen Legislative und Exekutive.

Um hier gegenzusteuern, haben Bund, Länder und Gemeinden inzwischen eine gründliche Durchforstung von Gesetzen, Verordnungen, Richtlinien etc. in Angriff genommen. Die Tendenz geht dahin, den örtlichen Instanzen wieder mehr Befugnisse für die Entwicklung individueller, maßgeschneiderter Konzepte zu geben, die Standards zu verringern, mehr Spielraum für Abweichungen zu geben, eine unangemessene Übertragung der Standards auf Altbestände zu unterbinden und die öffentliche Förderung nicht an zu hohe Voraussetzungen zu koppeln. Ziele sind dabei z. B.

- großzügigere, flexiblere Handhabung der Bauaufsicht/Baupolizei bei Einrichtungen der sozialen und kulturellen Infrastruktur, insbesondere bei Verwendung alter Gebäudebestände (Feuerschutzstandards, Hygienestandards, bautechnische Normen hinsichtlich Raumgröße, Raumhöhe, Tragfähigkeit, Wärme- und Schalldämmung etc.);
- Rücknahme und Flexibilisierung der tiefbautechnischen und verkehrstechnischen Standards bei Verkehrs- und Erschließungsinvestitionen (Querschnitte, Beleuchtung, Tragfähigkeit, Frostschutz, Leitungsausstattung);
- Rücknahme und Flexibilisierung der Versorgungsstandards im Bildungsbereich (Schulgröße, Klassengröße, Zügigkeit), teilweise auch im Sozial- und Kulturbereich (Krankenhausgröße und -ausstattung, Größe und Ausstattung von Sozialstationen und Kulturzentren).

Die Großstädte versuchen teilweise diese Bestrebungen dadurch zu fördern, daß sie verwaltungsintern das Personal zu mehr Flexibilität, mehr Eigenverantwortung und mehr Mut zur Lücke animieren, daß sie mögliche Haftungsrisiken pauschal absichern und daß sie gegenüber den staatlichen Kontrollinstanzen der mittleren und oberen Verwaltungsebene selbstbewußt den nötigen Spielraum fordern.

3. Strategien einer stärkeren Flexibilisierung

In vielen Handlungsfeldern ist durch die konventionelle Verwaltungspraxis (starre Normenbeachtung, strenge Kompeten-

zentrennung, geringe horizontale und vertikale Kooperation) und angesichts knapper Kassen der Handlungsspielraum stark eingeengt.

Neue Entwicklungen verlangen eine weit höhere Flexibilität des Verwaltungshandelns beim Planen, Bauen und Organisieren. Innovatorische Ansätze hierzu finden sich in den Großstädten vor allem in folgenden Bereichen:

- beim ÖPNV können zur bedarfsgerechten Flexibilisierung auch kleinere Fahrzeuge eingesetzt werden; weiterhin können auch Taxen in den ÖPNV integriert werden (im tariflichen Verbund),
- bei den Sozial-, Bildungs- und Kultureinrichtungen können durch Mehrfach- und Mehrzwecknutzung, durch flexible Bauformen und Raumaufteilung, durch Nutzungskombination, durch mobile oder ambulante Dienste, durch Verbundsysteme von großen und kleinen Einrichtungen erhebliche Flexibilitätswachse erzielt werden,
- bei der Energieversorgung und Wasserversorgung kann durch eine bewußte Mischung verschieden großer und verschieden strukturierter Versorgungsbetriebe (d.h. durch Vermeidung von regionalen oder sektoralen Monopolverhältnissen) eine hohe Flexibilität gewonnen werden.

Ein wesentlicher genereller Ansatzpunkt für mehr Flexibilität ist im Personalbereich zu sehen. Eine Entspezialisierung der Qualifikations- und Tätigkeitsmerkmale und eine Auflockerung der institutionellen Zuweisung auf fest definierte Arbeitsplätze/Arbeitsbereiche sowie der Einsatz von Teilzeitkräften und von freien Mitarbeitern können im Personalbereich die Flexibilität vergrößern.

4. Förderung dezentraler Versorgungsstrukturen

Im Zuge der gesamtstaatlichen Entwicklung von Bund, Ländern und Gemeinden sowie im Zuge der kommunalen Gebietsreformen und des allgemeinen Wachstums der Großstädte hat es in den letzten Jahren verstärkte Tendenzen einer Zentralisierung gegeben. Die Entscheidungsspielräume der Kommunen als Ganzes wurden direkt oder indirekt durch den Ausbau zentralstaatlicher Regelungen eingeengt, innerhalb der Kommunen wiederum gab es zu wenig Entscheidungsspielräume für die einzelnen Bezirke, Quartiere und Nachbarschaften. Parallel hierzu erfolgte ein erheblicher städtebaulicher und wirtschaftlicher Konzentrationsprozeß. Die dezentrale, wohnungsnah Versorgung mit öffentlichen und privaten Einrichtungen nahm ab. Die zunehmend großbetrieblichen Versorgungsstrukturen bevorzugten die großen Zentren.

Diese Prozesse werden inzwischen in den Großstädten sehr kritisch gesehen. Eine Gegensteuerung wird auf unterschiedlichste Weise angestrebt:

- In der Verkehrsplanung tritt die Feinvernetzung wieder in den Vordergrund; vor allem in der ÖPNV-Planung wird nach dem eher großtechnologisch orientierten Ausbau der wenigen Hauptlinien klar, daß nur der stärkere Einsatz besser vernetzbarer und dezentralisierbarer sowie baulich

schnell realisierbarer kleiner und mittlerer Technologien eine angemessene, flexible, wohnungsnahe Verkehrsanbindung garantiert;

- in der Planung der sozialen Infrastruktur, der Schulen und der kulturellen Einrichtungen wird nunmehr versucht, sehr viel dezentralere, benutzerfreundlichere Strukturen zu fördern: ambulante und mobile Dienste, kleinere Betriebsgrößen, Förderung der Stadtteilkultur und der Nachbarschaftshilfe;
- in der Energieversorgung, der Wasserversorgung und der Abfallbeseitigung hat die Bevorzugung der Großtechnologien allein schon wegen der Standortprobleme in eine Sackgasse geführt. In neuen Konzepten wird nun versucht, ein Verbundsystem kleinerer Einrichtungen aufzubauen und den bisherigen Verdrängungswettbewerb zu Lasten der kleinen Betriebe zu unterbinden. Bei Energie und Wasser wurde der besondere Vorteil kleiner Einheiten stärker bewußt, beispielsweise in der Kraft-Wärme-Koppelung und in dem ökologischen Nutzen eines dichten Netzes von kleineren Wassergewinnungsgebieten.

Entscheidend für die Durchsetzbarkeit dezentraler Strukturen ist die Stärkung der dezentralen Verwaltungs- und Entscheidungseinheiten: In dieser Hinsicht hat der Ausbau der kommunalen Bezirksverfassungen in den Ländern und die verstärkte Bürgerbeteiligung in der Planung Fortschritte gebracht; noch nicht ausreichend weit fortgeschritten ist demgegenüber die Dezentralisierung der Exekutive.

5. Förderung der Mehrfach-/Mehrzwecknutzung und einer besseren Raumausnutzung

Die herkömmliche Strategie im Bereich städtischer Infrastruktur ist, für jeden spezifischen Bedarf eine eigene Einrichtung (d. h. eigenes Gelände/Gebäude, eigenes Fachpersonal) aufzubauen. Diese hohe Spezialisierung von Einrichtungen hängt eng zusammen mit der spezialisierten Professionalisierung der Fachkräfte, der spezialisierten Untergliederung der Verwaltungen in Fachämter und der spezialisierten Definition von Raumbedarf und Ausstattungsbedarf.

Zwischenzeitlich wird die isolierte Einrichtung separater städtischer Dienste aus vielen Gründen kritisch gesehen. Sie verursacht hohe Kosten, da die räumliche und personelle Grundausstattung mehrfach vorgehalten werden muß und eine dauerhafte volle Auslastung schwer möglich ist. Sie ist pädagogisch-funktional unbefriedigend, da vielfältige inhaltliche Überlappungen künstlich zerschnitten werden. Sie ist wenig flexibel, da auf zeitliche Bedarfsschwankungen und inhaltliche Bedarfsverschiebungen stets durch schwerfälligen Aufbau/Abbau von Institutionen reagiert werden muß.

Aus diesen Gründen bemühen sich die Großstädte schon seit längerem um eine stärkere Förderung der Mehrfach- und Mehrzwecknutzung und der Kooperation verschiedener städtischer Dienste. Typische Beispiele hierfür sind:

- im Schulbereich die Integration mehrerer Schularten in einen Verbund (Gesamtschule); die Kooperation zwischen verschiedenen Schulen; die Nutzung von Schulen auch für

die Erwachsenen/Weiterbildung; die Nutzung von Schulen für den Raumbedarf von Vereinen, kulturellen und sozialen Einrichtungen; die Nutzung der Schulhöfe als öffentliche Spielplätze und Freiflächen;

- im Sozialbereich die Zusammenfassung verschiedenster sozialer Dienste zu sog. Sozialzentren; die Kombination öffentlicher und privater Sozialeinrichtungen; die Kooperation zwischen öffentlichen und freien Sozialeinrichtungen; die Anlagerung neuer Beratungsdienste an vorhandene Sozialeinrichtungen; der Ausbau von in allen Sozialbereichen einsetzbaren Sozialarbeitern und von Sozialstationen mit breitem Aufgabenspektrum;
- im Kulturbereich der Ausbau von Kulturzentren, die die verschiedensten Sparten vereinen; der Ausbau sog. Mehrzweckeinrichtungen; die räumliche Kombination von öffentlichen und freien Kultureinrichtungen; die Anlagerung von privater Gastronomie an kulturelle Einrichtungen;
- bereichsübergreifend die Kombination von Bildungseinrichtungen, Sozialeinrichtungen und Kultureinrichtungen, evtl. auch Verwaltungseinrichtungen;
- im Verkehrsbereich die Kombination von Werksverkehren, Schülersonderverkehren und ÖPNV; die Integration von Taxen in den ÖPNV; die Integration von Paratransit in den ÖPNV; die Förderung von öffentlichen und privaten Nutzungsgemeinschaften (z. B. Kioske, Fahrkartenverkauf und Information) an Haltestellen;
- im Bereich von technischer Ver- und Entsorgung die Förderung der Kraft-Wärme-Koppelung; die Koppelung von Abfallbeseitigung und Energiegewinnung oder von Sperrmüll und Second-Hand-Wirtschaft.

Ganz allgemein geht es um eine frühzeitige und intensive Kooperation und Koordination von Infrastrukturträgern und -einrichtungen zur Steigerung der Wirkungsgrades und zur Vermeidung eines unverbundenen zeitlichen und räumlichen Nebeneinanders bzw. Nacheinanders.

6. Förderung örtlicher und regionaler Verbundsysteme

In die gleiche Richtung zielt die Förderung örtlicher und regionaler Verbundsysteme. Vielfach führte in der Vergangenheit das räumliche Nebeneinander und Gegeneinander von benachbarten Gemeinden und von unterschiedlichen Trägern zu sehr komplizierten, wenig effektiven Versorgungsstrukturen. Aus diesem Grund haben die Großstädte erhebliche Anstrengungen gemacht, eine verstärkte inner- und übergemeindliche Kooperation zu erreichen. Teilweise waren hierfür durch das Vorhandensein eigener, regionaler Planungsinstanzen (Regionale Planungsgemeinschaften) oder regionaler Zweckverbände gute Voraussetzungen gegeben. Örtliche und regionale Verbundsysteme werden insbesondere angestrebt:

- im Bereich des ÖPNV durch Verbundsysteme (z. B. Ruhr, Hamburg, Hannover, Frankfurt, München), in denen alle öffentlichen und privaten Verkehrsbetriebe der Region

zusammenarbeiten, ein gemeinsames Streckennetz definieren, gemeinsame Fahrpläne und Tarife entwickeln und einen gemeinsamen Finanzausgleich durchführen;

- im Bereich der Energieversorgung durch Verbundsysteme, in denen alle Energieunternehmen ein gemeinsames, regionales Versorgungskonzept entwickeln, in dem die Einsparmaßnahmen und die Implementation neuer Technologien gemeinsam abgestimmt werden und der quartierspezifische Bedarf differenziert eingeht;
- im Bereich der Schulplanung durch regionale Abstimmung der gemeindlichen Schulentwicklungsplanung und durch Förderung kleinräumiger Verbundsysteme verschiedener Schularten und -Stufen;
- im Bereich der Wasserversorgung durch regionale Verbundsysteme unter Einbeziehung aller öffentlichen und privaten Wassergewinner sowie durch enge Kooperation mit Regionalplanung, Flächennutzungsplanung und Bebauungsplanung auf gemeindlicher und regionaler Ebene;
- im Abfallbereich durch Errichtung regionaler, übergemeindlicher Entsorgungsverbünde (unter Berücksichtigung aller öffentlichen und privaten Abfallbeseitigungsunternehmen) und durch Strukturvorsorge für den Abfallbereich im Rahmen der Regionalplanung.

An sich könnte die Förderung solcher Verbundsysteme am ehesten durch eine starke Regionalplanung erfolgen. Da ihre Position jedoch in den meisten Großstadregionen in den letzten Jahren eher geschwächt wurde, muß der Aufbau von Verbundsystemen nun selbstständig in jeder einzelnen Fachplanung erfolgen, vielfach ohne klaren gesetzlichen Auftrag und entscheidend abhängig von der Kooperationsbereitschaft der betroffenen Gemeinden und Träger. Möglicherweise bedarf diese Zusammenarbeit einer Moderation durch eine wiederbelebte Regionalplanung.

7. Förderung der Nutzung und Sanierung von Altanlagen

Lange Zeit war das Bau- und Planungsgeschehen in den Großstädten durch eine Art „Wegwerf-Mentalität“ geprägt. Der rasche technologische Wandel und die hohe Investitionskraft der Wachstumsphase bedingten einen hohen Veränderungsdruck. Leerstehende bzw. nicht mehr funktionsgerechte Gebäude wurden meist abgerissen und durch Neubauten ersetzt. Die Pflege alter Bestände wurde gegenüber dem Neubau stark vernachlässigt. Inzwischen ist aus Kosten- und Bedarfsgründen die Neubautätigkeit stark gesunken. Die Wertschätzung für die architektonischen Qualitäten und den Nutzwert alter Bestände ist wieder gestiegen. Die Großstädte bemühen sich daher verstärkt um eine angemessene Nutzung alter Bestände, beispielsweise durch:

- Nutzung leerstehender Fabriken, Schulen, Verwaltungsgebäude etc. für Bildungs-, Sozial- oder Kultureinrichtungen, vielfach mit entsprechender Mehrfach-/Mehrzwecknutzung oder für Wohnzwecke, z.B. als Studentenwohnheime, Sozialwohnungen etc.

- Nutzung sog. Industriebrachen für Zwecke der Wohnumfeldverbesserung oder zur Förderung städtebaulich integrierter Wohnformen;
- Sanierung alter, meist dezentraler und relativ kleiner Energiegewinnungsanlagen oder Wasserversorgungsanlagen, um sie wieder funktionsgerecht herzurichten und dadurch zur Bewahrung dezentraler Versorgungsstrukturen beizutragen;
- Sanierung alter Müllverarbeitungsanlagen und Mülldeponien, um davon ausgehende Gefahren für Umwelt und Gesundheit abzubauen;
- Reaktivierung und Modernisierung alter Verkehrsanlagen und Beförderungseinrichtungen des ÖPNV (Depots, Gleisanlagen, Wagenmaterial).

8. Privatisierung kommunaler Infrastruktur

Zur finanziellen Entlastung der Kommunen wird in vielen Orten und für viele Bereiche eine stärkere Privatisierung und Kommerzialisierung erwogen. Für die erfolgreichen Aktivitäten freier und privater Träger gibt es im Sozialbereich, Kulturbereich und Schulbereich zahlreiche Beispiele, ebenso für die Aktivitäten kommunaler und privater Wirtschaftsunternehmen im Bereich des ÖPNV, der Energieversorgung, der Wasserversorgung und der Abfallwirtschaft. Dabei ist allerdings entscheidend, daß die Mehrzahl der freien Träger und die kommunalen Wirtschaftsunternehmen nicht gewinnorientiert arbeiten und daß vor allem die freien Träger sowie die privaten Unternehmen der Versorgungswirtschaft stets in Ergänzung und in Kooperation mit kommunalen Trägern arbeiten oder doch durch kommunale Vertreter (z.B. in den Aufsichtsräten) mitgesteuert werden.

Für neue Privatisierungsbemühungen gibt es in den Großstädten zahlreiche Beispiele, vor allem in den Bereichen

- kommunaler Sozial- und Kultureinrichtungen; auf das traditionell große Engagement freier Träger im Sozial- und Kulturbereich war schon hingewiesen worden. Die meisten Großstädte sind bemüht, dieses Engagement weiter zu fördern;
- Reinigung von öffentlichen Gebäuden und Anlagen (einschl. Dienstkleidung);
- Pflege und Unterhaltung öffentlicher Anlagen (Straßenreinigung, Gartenpflege);
- Technische Ver- und Entsorgung (Müllabfuhr, Wasserwirtschaft, Energiewirtschaft);
- Sonstige Infrastruktureinrichtungen/Dienste (Schlachthöfe, Sporteinrichtungen, Fuhrparke, Bäder).

In der Diskussion um die Privatisierung ist entscheidend, daß die Möglichkeit für die notwendige planerische und organisatorische Beeinflussung, für die Durchsetzung der erforderlichen qualitativen Standards und bürgerfreundlichen Angebotsformen sowie für die Durchsetzung der grundlegenden ökologischen, städtebaulichen und sozialpolitischen Ziele voll erhalten bleibt. Unter dieser Voraussetzung kann eine Privatisierung durchaus vorteilhaft sein.

9. Förderung von Selbsthilfe, Privatisierung und Eigenbeteiligung

Neben dieser primär institutionell bzw. kommerziell ausgerichteten Privatisierung wird in vielen Großstädten eine ganz andere Form von nichtkommerzieller Privatisierung gefördert, bei der Eigeninitiative/Selbsthilfe besser genutzt werden soll.

Im Zuge von mehr Bürgerbeteiligung und Verstärkung dezentraler, bürgernaher Verwaltungs- und Planungsprozesse sowie des wachsenden Interesses an lokaler Identität ist die Bereitschaft vieler Großstädter gewachsen, sich wieder für ihr Quartier, ihre Nachbarschaft oder ihre Straße zu engagieren, und zwar nicht nur durch passive Anteilnahme, sondern durch tätige Mithilfe. Vielfach läuft diese Bereitschaft ins Leere, wenn ihr nicht auf Verwaltungsseite sinnvolle Handlungsspielräume eröffnet werden. Dabei kann nicht von vornherein das gleiche hohe Maß an organisatorischer Qualität und zeitlicher Kontinuität erwartet werden, wie das bei den klassischen, „etablierten“ freien Trägern in der Regel angetroffen wird, dafür ist aber oft mit mehr Spontaneität, Kreativität und Idealismus zu rechnen. Auf Verwaltungsseite müssen neue Formen der mehr informellen, flexiblen und spontanen Kooperation mit solchen privaten Initiativen und Selbsthilfegruppen gefunden werden.

Typische Beispiele für solche Bereiche sind

- im Planungsbereich die Beteiligung von Bürgerinitiativen am Planungsprozeß;
- im Verkehrsbereich die Förderung von Fahrgemeinschaften und Fahrgastinitiativen, die Förderung von Hilfen an Gefahrenpunkten (Schüler-/Elternlotsen);
- im Bereich der Wohnumfeldverbesserung und der Verkehrsberuhigung die Beteiligung der Bürger an kleineren Baumaßnahmen, an Pflanzaktionen und die Übernahme von Pflanz- und Pflegepatenschaften;
- im Sozialbereich die Übernahme von Patenschaften für sozial Gefährdete, die Mitwirkung an der Nachbarschaftshilfe bei der Betreuung von Pflegefällen, Kindern und Behinderten, bei der Essensversorgung; die ehrenamtliche Mitarbeit in Sozialstationen und sonstigen Sozialeinrichtungen, die Beteiligung an Selbsthilfegruppen für sozial Gefährdete; die Bereitstellung von Wohnraum für Wohngemeinschaften etc.;
- im Kultur- und Schulbereich die aktive Mitwirkung bei Pflege, Unterhalt, Umgestaltung bzw. Ausgestaltung der Gebäude und Räume, bei der Organisation und Verwaltung, bei der Öffentlichkeitsarbeit etc., sowie die gesamte Laienkunst/Kulturarbeit;
- im Umweltbereich die aktive Mitwirkung bei der Umweltüberwachung und bei der Umweltpflege.

Neben diesen eher ehrenamtlichen und auf spezielle, besonders engagierte und aktive Mitbürger abzielenden Maßnahmen streben die Großstädte teilweise auch eine generell verstärkte Eigenbeteiligung privater Haushalte oder der Hausbesitzer an bestimmten Aufgaben an, zur Entlastung der Kommunen. Typische Beispiele hierfür sind:

- die Verpflichtung der Eigentümer/Bewohner zur Übernahme der Straßenreinigung und Schneeräumen auf den Gehwegen;
- die Verpflichtung der Bauherren im Baugesetzbuch und den Landesbauordnungen, für ausreichende Kinderspielgelegenheiten und für ausreichende Abstellmöglichkeiten für Fahrzeuge auf ihrem Grundstück zu sorgen bzw., wenn dies nicht möglich ist, hierfür eine ausreichende Ablösung zu zahlen;
- die Beteiligung der Haushalte an Recyclingmaßnahmen durch Aussortierung von Altglas, Altpapier, kompostierbarem Material, Sonderabfällen etc. und ggf. Ablieferung in Containern, Sammelstellen;
- die Beteiligung der Haushalte an der Müllentsorgung durch Heraus- und Hereinstellen der Mülltonnen;
- die „Verpflichtung“ von Mitbürgern als Wahlhelfer, Schöffen etc.

10. Förderung offensiver Angebotsstrategien/Erschließung neuer Nachfragepotentiale

In Bereichen, in denen sich die Großstädte mit andauernden Nachfragerückgängen und davon verursachten Auslastungs- und Kostendeckungsproblemen konfrontiert sehen, reagieren die Kommunen in der Regel „defensiv“

- mit deutlicher Erhöhung der Preise für die betr. Leistungen oder
- mit einer deutlichen Verringerung der Angebotsmengen und/oder Qualitäten,

um hierdurch eine bessere Kostendeckung und/oder Auslastung zu erreichen. Typische Beispiele hierfür sind der kommunale ÖPNV und der Kulturbereich.

Neuerdings bemühen sich die Großstädte in verschiedenen Bereichen auch um „offensive“ Strategien einer Angebotsausweitung bzw. einer attraktiveren Angebotsgestaltung ihrer städtischen Dienste, um so eine größere Nachfrage zu binden, neue Nutzergruppen zu gewinnen und hierdurch eine bessere Auslastung und Kostendeckung zu erzielen. Voraussetzung für den Erfolg solcher Strategien ist, daß die Verbraucherstrukturen und Verbrauchervünsche gut bekannt sind, daß die entscheidenden Attraktivitätsfaktoren positiv beeinflussbar sind und daß eine ganz energische, „offensive“ Markterschließung betrieben wird. Typische Beispiele für solche offensive Strategien sind:

- der ÖPNV der Großstädte; offensive Strategien umfassen hier beispielsweise die volle Verwirklichung des Verbundsystems mit konsequenter Koordinierung/Harmonisierung des Strecken- und Taktsystems sowie des Tarifsystems; benutzerorientierte Verdichtung des Liniennetzes und der Taktzeiten; konsequente Bevorzugung des ÖPNV im Straßenraum zur wirkungsvollen Beschleunigung; Verbesserung der Zu-/Abgangswege; Verbesserung der Haltestellengestaltung und -ausstattung; mutige Durchsetzung der

- städtebaulich, umweltpolitisch und verkehrspolitisch notwendigen Restriktionen des KFZ- Verkehrs (Tempolimits, Parkrestriktionen, flächenhafte Verkehrsberuhigung); Gestaltung attraktiver Tarife, vor allem für Dauerkunden; Ausbau von Park & Ride/Bike & Ride; offensive Werbung und Öffentlichkeitsarbeit; benutzerorientierte Information. Durch solche Maßnahmen können der Verkehrsanteil des ÖPNV, seine Auslastung und Kostendeckung entscheidend verbessert werden;
- die Kulturpolitik der Großstädte; offensive Strategien umfassen hier z. B. die Diversifizierung der Angebotsstrukturen um die aktuellen Stil-/Geschmacksrichtungen; die Integration von mehr Gastspielen; die Organisation publikumswirksamer Festspiele; die Gestaltung attraktiver Tarife (Abonnement); die Einrichtung attraktiver Nutzungskonzepte mit Mehrfach-/Mehrwecknutzung unter Integration vieler Angebotssparten, verschiedener Träger, attraktiver Gastronomie; das Zugehen auf potentiell Publikum mit mehr Straßentheater und Stadtteilkultur; mehr „Lockvogelangebote“; Intensivierung der Schüler-/Jugendarbeit und Integration kulturell aktiver Vereine;
 - die Sozialpolitik der Großstädte; offensive Strategien umfassen hier z. B. mehr ambulante Dienste; den Ausbau von dezentralen Sozialstationen; die Verstärkung vor Ort aktiver Sozialarbeiter; die Verstärkung der Kooperation mit freien Trägern; den Ausbau der Beratungsdienste; die Verstärkung der Informationstätigkeit und Öffentlichkeitsarbeit;
 - die Abfallpolitik der Großstädte; offensive Strategien umfassen hier z. B. vermehrte Angebote für Recycling (Aufstellen von Containern, Einführen spezieller Sammeltage für Sondermüll und regenerierbaren Müll); Verstärkung der Abfallberatung; Verstärkung der Öffentlichkeitsarbeit; bessere städtebauliche und landschaftliche Integration der Abfallbe-seitigungsanlagen;
 - die Energie- und Wasserpolitik der Großstädte; offensive Strategien umfassen hier z. B. mehr Bauberatung (Wärmeeinsparungstechniken, Wassereinsparungstechniken), Verbraucherberatung (energie- und wassersparende Geräte) und Produzentenberatung; Verstärkung des Einflusses auf die Energie- und Wasserwirtschaft; Einrichtung von verbrauchs-mindernden Tarifen; Forcierung der Erstellung örtlicher und regionaler Versorgungskonzepte; bessere Verzahnung von Siedlungs- und Bauplanung mit Belangen der Energie- und Wassereinsparung.
- Allen diesen Ansätzen ist eines gemeinsam. Offensive Strategien erfordern aktives Zugehen auf die Betroffenen (Bürger, Hauseigentümer, Mieter, Unternehmer). Deshalb ist insgesamt in den Großstädten eine Verstärkung der Aktivitäten in den Bereichen Beratung, Information, Marketing und Öffentlichkeitsarbeit feststellbar. Manche Kommunen richten eigene, lokale Informationssysteme ein (kommunale Zeitung, kommunales Fernsehen) oder versuchen, die etablierten Medien für eine verstärkte Befassung mit den Qualitäten und der Leistungsfähigkeit städtischer Dienste zu gewinnen.
- Um hier erfolgreich bestehen zu können, ist auch eine Umorientierung des Personals in städtischen Diensten erforderlich. Hoheitliche Distanz, Arroganz, bürokratischer Leerlauf und komplizierte Amtssprache sind die Haupthemmnisse bürgernahe Verwaltung. Angeregt durch Modellprogramme der 70er Jahre zur „bürgernahen Verwaltung“, haben inzwischen viele Großstädte eine systematische Schulung ihres Personals versucht, um solche Mängel abzustellen. Sicher ist dies aber eine Daueraufgabe von hohem Rang, von der letztlich das Ansehen und die Effizienz städtischer Dienste abhängt.

Anmerkung

* Kurzfassung eines im Rahmen einer OECD-Arbeitsgruppe „Urban Services“ erstellten Berichts über „Probleme und Strategien der Großstädte im Bereich der technischen und sozialen Infrastruktur“.