



Zukünftige Chancen und Risiken der Landeshauptstadt München als Wirtschaftsstandort

Langfassung

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

Verfasser:

**Ulrich Pfeiffer
Jürgen Aring
Achim Dübel
Christoph Kligen**

**9012
Bonn, August 1991**

Inhalt (Langfassung)

Einleitung	1
Teil A Die Sonderstellung Münchens	4
1 Wachstum und wirtschaftlicher Aufstieg	4
2 Das Standortprofil - Verknüpfung von Produktion und Dienstleistung	6
3 Weiterhin starkes Wirtschaftswachstum	14
4 Grundlagen der Sonderstellung	16
4.1 Die Münchener Wirtschaftsstruktur	17
4.2 Wachstumsmotoren der Wirtschaft	18
4.3 Verkehrsinfrastruktur	19
4.4 Beiträge der Stadt-, Landes- und Bundespolitik	20
4.5 Entwicklungschancen einer Solitärstadt	21
4.6 Leben in München	22
Teil B Die Münchener Mischung in Gefahr	25
1 Wachstumsprobleme	25
2 Kapazitätsgrenzen des Sternmodells der räumlichen Entwicklung	27
3 Probleme aufgrund gestiegener Komplexität	29
4 Das konzeptionelle Vakuum - Fehlender Konsens und eingeschränkte Problemwahrnehmung	30
5 "Weiter so München" - Trendfortschreibungen von Wirtschaftswachstum und Strukturwandel	32
5.1 Unveränderter Wachstumsdruck und Strukturwandel	32
5.2 Trendfortschreibung von Wirtschaftswachstum und Beschäftigtenentwicklung	35
5.3 Konsequenzen für die Bevölkerungsentwicklung	36
5.4 Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt für Hochqualifizierte	39
5.4.1 Wachsende Nachfrage nach Hochqualifizierten	40
5.4.2 Langfristig keine Ausweitung der Hochschulabsolventenzahlen	42
5.4.3 Zwischenfazit zur Akademikerproblematik	44

5.5	Der Flächenbedarf des Systems	48
5.5.1	Flächenbedarf für Wohnsiedlungsflächen	49
5.5.2	Bedarfe an Industrie- und Gewerbeflächen	52
5.5.3	Bedarfe an Flächen für autonome Büros	55
5.5.4	Bedarfe an Einzelhandelsflächen	57
5.5.5	Bedarfe an Verkehrsflächen	59
5.5.6	Flächenbedarfe - Ein Resümee	59
5.6	Der Staatssektor als Mitkonkurrent um Arbeitskraft	60
Tell C	Szenarien - Handlungsschranken und Handlungsspielräume	63
1	Sinn und Zweck von Szenarien	63
2	Die Szenarien im Überblick	64
3	Szenario A: "München den Münchenern"	65
3.1	Politik	65
3.1.1	Das Ende des Wachstums - eine falsche Erwartung	65
3.1.2	München den Münchenern	68
3.2	Effekte	68
3.3	Bewertung	70
4	Szenario B: "Kalifornien"	71
4.1	Hintergrund	71
4.2	Eine Kalifornien-Politik für München	72
4.3	Effekte	74
4.4	Bewertung	75
5	Szenario C: "Schweiz - Zürich"	76
5.1	Hintergrund	76
5.2	Eine Schweiz/Zürich-Politik für München	77
5.3	Effekte	78
5.4	Bewertung	79
6	Szenario D: "Ökoland"	80
6.1	Hintergrund	80
6.2	Eine Ökoland-Politik für München und ihre Effekte	81
6.3	Bewertung	83
7	Optionen aus den Szenarien?	83

Teil D	Neue Systemsteuerung statt isolierter Raum- und Fachpolitik	85
1	Ein neuer Typus Regionalkrise?	85
2	Eine neue Münchener Mischung	86
3	Bausteine der "Neuen Münchener Mischung"	88
3.1	Von der funktionalen Fachpolitik zur Vernetzung in Gesamtsystemen	88
3.2	Grundlagen eines neuen Konsenses	89
3.3	Ausschöpfung der Optionen regionaler Entwicklung	90
3.4	Weiterentwicklung eines komplexen Systems statt Aneinanderreihung von Fachpolitiken	91
4	Elemente der Strategien	92
4.1	Arbeitsmarkt	92
4.1.1	Qualifizierung der große Engpaß	92
4.1.2	Mögliche Reaktionen	93
4.1.3	Mobilisierung lokaler Arbeitskraftreserven	93
4.1.4	Mobilisierung lokaler und regionaler Bildungsreserven	94
4.1.5	Auslagerung einfacher arbeitsintensiver Funktionen	95
4.1.6	Einwanderung	95
Exkurs:	Über die Chancen, Zuwanderung zulasten anderer Regionen zu erreichen	96
4.1.7	Wie hoch sind die Flexibilitätsreserven?	99
4.1.8	Frühzeitige Vorbereitung notwendig	99
4.2	Verbesserung der Wohnungsversorgung	100
4.2.1	Mißverhältnis zwischen Nachfrage und Angebot als großer Engpaß	100
4.2.2	Beschaffung von Bauland und Baurechten	101
4.2.3	Konfliktpotential zwischen Wohnungsbau und Ökologie entschärfen	102
4.2.4	Anpassungsfähige Wohngebiete	103
4.2.5	Neue große Siedlungen: Rasches Wachstum von Mittelstädten	104
4.3	Verkehr	104
4.3.1	Wachsende Bedeutung des Verkehrssystems für die Wirtschaftsentwicklung und gestiegene Konflikträchtigkeit	104
4.3.2	ÖPNV-Orientierung als alleiniges Leitbild der Verkehrspolitik nicht ausreichend	105
4.3.3	Abstimmung von Siedlungs- und Verkehrspolitik	106
4.3.4	Verkehrsmanagement muß Infrastrukturausbau ergänzen	106
4.4	Staatssektor	109
4.4.1	Standort- und Arbeitsmarktkonkurrenz als Engpaß	109
4.4.2	Anpassung der Personalwirtschaft	109
4.4.3	Anpassungen in der Grundstückswirtschaft	110
4.4.4	Folgerungen	112

4.5.	Standort und Flächenpolitik	112
4.5.1	Wachstum in der Region = Standortknappheiten in der Kernstadt	112
4.5.2	Suboptimale Standortnutzung aufgrund verzerrten Wettbewerbs	113
4.5.3	Verknappung von Dienstleistungen als Folge der Standortknappheit	113
4.5.4	Einzelhandel	114
4.5.5	Veränderung der Siedlungsstruktur notwendig	115
4.5.6	Sicherung eines Nebeneinander von Produktion und Dienstleistungen	115
4.5.7	Bodenvorratspolitik	116
5	Handlungsorientierte Folgerungen und Empfehlungen	117
5.1	Zukunftsorientierte Problemwahrnehmung erforderlich	117
5.2	Moralisierende Diskussion vermeiden	117
5.3	Politikstrategien der 60er Jahre sind den Problemen nicht angemessen	117
5.4	Konsens schaffen – ein Schlüsselaufgabe	118
5.5	Konzeption für die Zukunft – ein kooperativer Prozeß	118
5.6	Gründung einer Münchener Zukunftsrunde	119

Anhänge

1	Stimmen zum Olympiaboom	121
1.1	ZeitMagazin (Nr. 1 vom 7. Januar 1972, S. 5)	121
1.2	Herbert Rosendorfer (1972, in ZeitMagazin)	121
1.3	Dr. Hubert Abreß (1972; in ZeitMagazin)	121
1.4	Der Spiegel (Nr. 3, 1972, S. 29, 31, 33)	121
2	Interviews mit Vertretern aus Planung, Verwaltung, Verbänden und Wissenschaft	122
2.1	Hintergrund	122
2.2	Liste der Gesprächspartner	122
3	Einschätzung der Münchener Entwicklung durch Unternehmensvertreter	123
3.1	Hintergrund	123
3.2	Rückblick	123
3.2.1	Wachstumsstadt München: Die besondere Münchener Mischung	123
3.2.2	Die räumliche Sonderstellung Münchens	124
3.2.3	München als attraktive Konsumstadt	124
3.3	Einschätzung der Gegenwart und Zukunftserwartungen	125
3.3.1	Arbeitsmarkt und Zuwanderung	125
3.3.2	Die Kapazitätsgrenzen der Solitärstadt	126
3.3.3	Verschlechterung des Wirtschaftsklimas	126
3.4	Verlust von Lebensqualität	127
3.5	Bewertung	127
4	Engpässe des Staatssektors beim Wettbewerb um Arbeitskräfte	128
4.1	Hintergrund	128
4.2	Bestimmung der Altersstruktur im öffentlichen Sektor	128
4.3	Altersschichtung und Nachwuchsbedarf des öffentlichen Sektors	129
5	Komplexität gewerblichen Lieferverkehrs – Fallbeispiel Apothekenversorgung	130

Verzeichnis der Tabellen

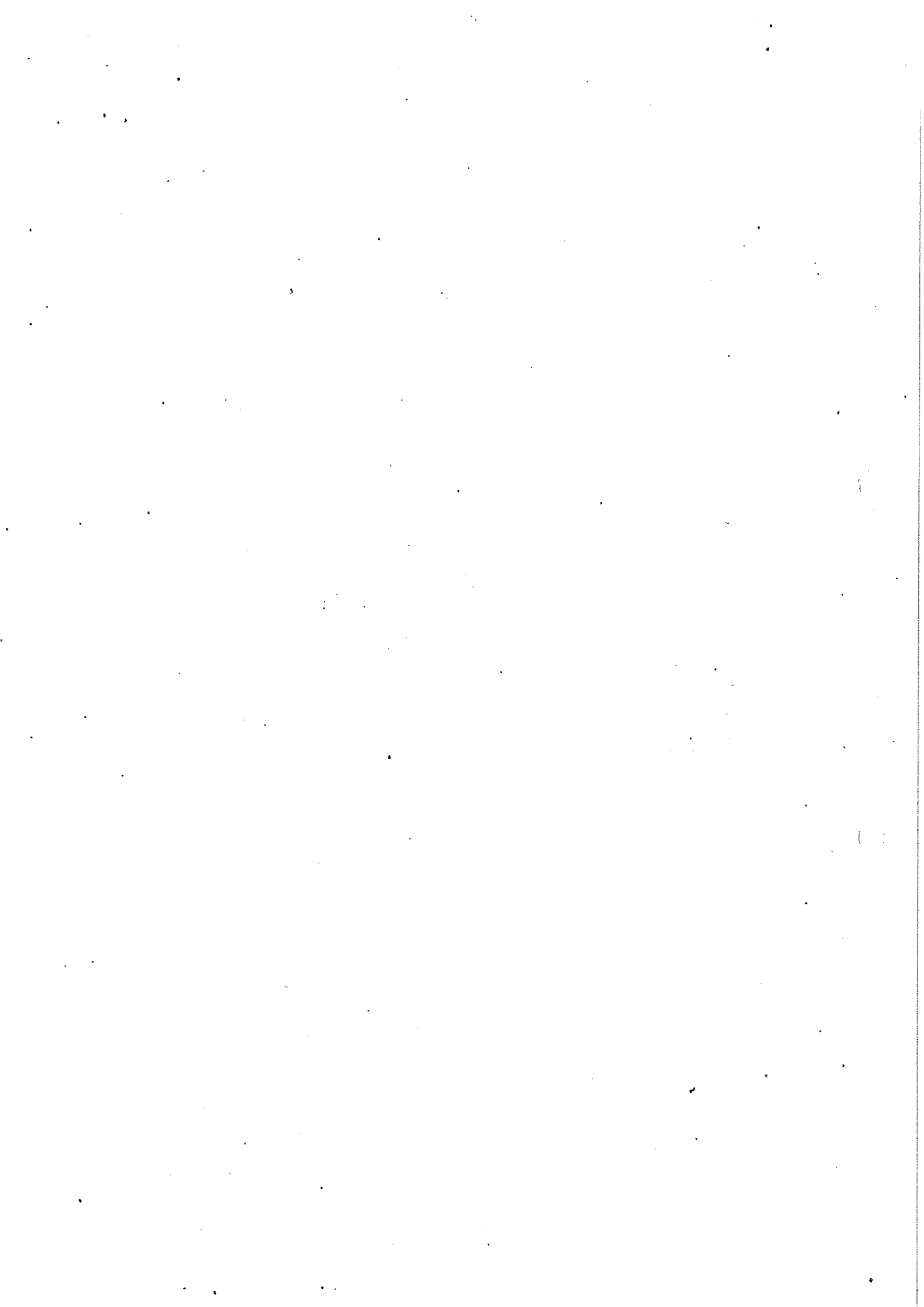
Tab. 1	Region München: Bevölkerungsentwicklung und -verteilung zwischen Stadt und Umland	5
Tab. 2	Region München: Beschäftigtenentwicklung und -verteilung zwischen Stadt und Umland	5
Tab. 3	Beschäftigte in den Wirtschaftsunterabteilungen – Bund, LHM, PR14 – (1987)	7
Tab. 4	Ausgewählte Strukturdaten wichtiger Wirtschaftsräume	13
Tab. 5	Beschäftigungsentwicklung im regionalen Vergleich 1980–1988	34
Tab. 6	Trendfortschreibung der Beschäftigtenentwicklung im Großraum München 1989–2010	36
Tab. 7	Bevölkerungsentwicklung im Großraum München in Abhängigkeit von der Beschäftigtenentwicklung	38
Tab. 8	Zukünftiger Bedarf an Hochqualifizierten im Großraum München	42
Tab. 9	Wohnfläche in qm pro Kopf in den Städten und Kreisen des Großraums München und Landsberg am Lech (1987)	49
Tab. 10	Flächenbedarf Wohnen, Großraum München	51
Tab. 11	Flächenbedarf Industrie und Gewerbe, Großraum München	54
Tab. 12	Flächenbedarf für autonome Büros, Großraum München	56
Tab. 13	Flächenbedarf Ladengeschäfte im Einzelhandel, Großraum München	58

Verzeichnis der Abbildungen

Abb. 1	LH München: Beschäftigtenentwicklung in ausgewählten Wirtschaftsabteilungen (1970–1987)	6
Abb. 2	Abweichung ausgewählter Wirtschaftsunterabteilungen in der LH München vom Bundesdurchschnitt (1987)	9
Abb. 3	Die Entwicklung des Verarbeitenden Gewerbes und die Intensität seiner Produktionsdienste in den Verdichtungsräumen	10
Abb. 4a	Die sektorale Beschäftigungsentwicklung in den Verdichtungsräumen	11
Abb. 4b	Die Entwicklung des haushalts- und unternehmensbezogenen Dienstleistungsgewerbes in den Verdichtungsräumen	11
Abb. 5	Zentrale Dienstleistungsfunktionen der Großstädte in Westdeutschland	12
Abb. 6	Grundstückspreise in DM/qm in München in den Jahren 1975 und 1984 in Relation zur Entfernung vom Stadtkern	28
Abb. 7	Verschiebung der Altersstruktur bei Hochqualifizierten im Großraum München	41
Abb. 8	Hochschulabsolventen in München bei ansteigenden Studierneigungen (1988–2010)	44
Abb. 9	Entwicklung von Angebot und Nachfrage nach Hochqualifizierten 1988–2010 (Indices)	45
Abb. 10	Entkopplung von Siedlungsflächenwachstum und Bevölkerungsentwicklung	48
Abb. 11	Altersstruktur im öffentlichen Sektor und im privaten Sektor (PR 14)	61
Abb. 12	Ausscheidende im öffentlichen Sektor (PR 14)	62
Abb. 13	Wachstumsstaat Kalifornien	71

Verzeichnis der Sonderthemen (Kästen)

o Allgemeine gesamtwirtschaftliche Entwicklungstendenzen	15
o Regionaler Entwicklungsimpuls: Flughafen München II	16
o Unterschiedliche Abgrenzung von "Planungsregion 14" und "Großraum München"	32
o Zum didaktischen Charakter einer Trendfortschreibung	33
o 30 Jahre Arbeitsmigration in die Bundesrepublik Deutschland	97
o München als Einwanderungsstadt	98



Wichtige im Text verwendete Abkürzungen

AZ	Arbeitsstättenzählung
FuE	Forschung und Entwicklung
GFZ	Geschoßflächenzahl
LH	Landeshauptstadt
LHM	Landeshauptstadt München
LK	Landkreis
MVV	Münchener Verkehrs- und Tarifverbund
NWF	Nettowohnfläche
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
ÖV	Öffentlicher Verkehr
Org. o. E.	Organisationen ohne Erwerbszweck
P&R	Park and Ride
PR 14	Planungsregion 14
VZ	Volkszählung
WA	Wirtschaftsabteilung
WUA	Wirtschaftsunterabteilung

Zukünftige Chancen und Risiken der Landeshauptstadt München als Wirtschaftsstandort (Langfassung)

Einleitung

München wächst. Diese Aussage ist keine Schlagzeile wert, denn München wächst seit dem Kriege fast ununterbrochen. München expandierte aber auch in der Zwischenkriegszeit kräftig und war seit der Gründerzeit eine Wachstumsstadt. Von 1890 bis 1970 stieg die Bevölkerung in der Stadt von 350.000 auf über 1.200.000 Einwohner (pro Jahr 1,65%), wobei das Wachstum nicht gleichmäßig verlief. Gemessen an dieser Langzeitentwicklung bildeten die letzten 20 Jahre die Periode der geringsten Expansion. Allerdings richtete sich in dieser Zeit das Bevölkerungswachstum auf das Umland. Jetzt scheint sich eine neue Spurtphase anzudeuten, die allerdings nicht einmal besonders über dem Durchschnitt verläuft. Trotzdem dürfte niemals vorher das gesamte politökonomische System so wenig auf Wachstum vorbereitet gewesen sein wie gerade jetzt. Gemessen an historischen Erfahrungen scheint es jetzt vor allem darum zu gehen, auf den langfristigen Pfad der Entwicklung zurückzukehren.

Nach diesen Hinweisen könnte man das Nachdenken über das künftige Wachstum einstellen und es als unausweichlich hinnehmen. Die Folge wäre, sich daran zu machen, Wachstum wie in der Vergangenheit zu bewältigen. Dabei kann München auf Jahrzehnte besonders erfolgreichen Wachstumsmanagements hinweisen. Selten gelang eine so glückliche Symbiose von historischem Stadtgrundriß und modernen Produktions- und Lebensformen. In keiner anderen Region Deutschlands entstand eine solche Konzentration hochwertiger Produktionsstätten und der dazugehörigen Dienstleistungen. Nirgendwo wurde ein so leistungsfähiges öffentliches Personennahverkehrssystem aufgebaut. Warum sollen diese Leistungen der Vergangenheit nicht ihre Fortsetzungen der Zukunft finden? München gelang das Kunststück, nicht nur Spitzenprodukte in der Automobilindustrie, bei der Entwicklung von Software oder bei der Versorgung der Bundesrepublik mit Gütern der Elektrotechnik zu erzeugen. Allein die Assoziationsworte, die einem bei München einfallen, machen deutlich: München war immer mehr als eine leistungsfähige Produktionsstadt. Oktoberfest, FC Bayern, Asamkirche, Fußgängerzone, Oberbayerische Seen, Viktualienmarkt, Schwabing, U-Bahn und viele andere Markenzeichen machen deutlich, München schaffte das Kunststück, daß man dort arbeiten kann, wo andere gern Urlaub machen. Die weichen Standortfaktoren wurden durch den harten Leistungswettbewerb nicht zerstört, sondern erhielten in der Kombination mit den neuen High-Tech-Industrien eine neue Faszination und wurden vor diesem Hintergrund eher noch wertvoller. Diese Aussage wird von nicht wenigen alleingesessenen Münchenern heftig bestritten. Doch zeigen insbesondere auch die Wanderungsstatistiken, daß Außenimage und Attraktivität unverändert günstig blieben.

Der Aussage steht auch entgegen, daß München gegenwärtig erkennbar an der neuen Wachstumswelle leidet. Altbekannte Wohnungsnot treten wieder auf, obwohl man sie längst totgesagt hatte. Die

Staus auf den Straßen und die Überfüllung im öffentlichen Personennahverkehr nehmen zu. Bodenpreise und Mieten erreichen schwindelerregende Höhen. Unternehmen stoßen bei der Expansion an Flächengrenzen. Wachstum erzeugt Streß, Engpässe, Mängel, Verdrängungen und soziale Spannungen.

Allerdings verweisen externe Beobachter darauf, daß dies genau genommen nur eine Normalisierung sei, denn alle "richtigen" Großstädte kämpfen seit eh und je mit solchen für München jetzt neuen Schmerzen. Vor dieser Perspektive waren die jetzigen Verkehrsprobleme nichts anderes als eine Normalisierung nach einer langen, aber im historischen Vergleich eher unwahrscheinlichen Phase einer großzügig bemessenen Verkehrsinfrastruktur.

Es erscheint aus dieser Perspektive plausibel, daß beim Übergang von einer mittelgroßen Residenzstadt zu einer rasch wachsenden Agglomeration mit 2.5 Mio. Menschen ein unausweichlicher Preis gezahlt werden muß. Größere Agglomerationen rufen größere Transportentfernungen für gleiche Zwecke hervor. Die Mieten sind höher als anderswo. Stehen wir also nur vor einer besonderen Münchener Wehleidigkeit oder hängen die Münchener einem unerfüllbaren Traum nach, wenn sie Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit ohne die harten Folgen eines Auslesewettbewerbs erreichen wollen? Wenn dem so wäre, dann käme es nur darauf an, diesen Münchener Wunschtraum, in dem alte Residenzstadterinnerungen weiter leben, zu Grabe zu tragen.

Ohne Zweifel mischt sich in die gegenwärtige kritische Debatte über die Bewältigung des neuen Wachstumsschubs ein Schuß neokonservative oder alternative Nostalgie. Natürlich steckt darin auch ein Schuß Realitätsverweigerung gegenüber den Existenzbedingungen einer wachsenden Großstadt. Dennoch wäre es ein Scheinrealismus und ein Scheinpragmatismus, die jetzigen Spannungen und das neue Unbehagen als eine Krise nachhinkenden Bewußtseins abzutun und nach dem Motto "Weiter so München" - zur Tagesordnung überzugehen. Unsere zentralen Hypothesen, die wir im Laufe dieser Studie näher begründen wollen, lauten deshalb:

- München erlebt intensiver und exemplarisch die neuen Spannungen und Verwerfungen, die fast alle Großstädte der Bundesrepublik am Ende einer langen Stagnationsphase durch den Übergang zu einem höheren Wachstum erleben.
- In Zukunft ist ein proportionales Weiterwachsen in dem bisherigen räumlichen Entwicklungskonzept und im bisherigen System der Infrastruktur kaum mehr möglich. Ein weiteres Wachstum setzt neue räumliche Siedlungskonzepte voraus. So gesehen bestehen Ähnlichkeiten mit der Wachstumsphase der 60er Jahre, in denen langfristige Grundlagen der Infrastruktur und Siedlungsentwicklung gelegt wurden, die bis weit in die 80er Jahre hinein tragfähig blieben.
- Gleichzeitig drohen die Grundlagen für die spezielle Münchener Mischung zerstört zu werden, eine Mischung aus hochwertiger Produktion und hochwertigen Dienstleistungen, gestützt auf eine ständige Zuwanderung qualifizierter Arbeitskräfte, bei leistungsfähiger örtlicher Infrastruktur und Verwaltung und hoher Attraktivität der Lebensbedingungen. Will München seine besondere Attraktivität erhalten, so muß eine neue Münchener Mischung und ein neuer Konsens für die künftige Entwicklung gefunden werden.

- In den 90er Jahren wird München, wie in der Vergangenheit, noch durch einen ständigen Zustrom hochqualifizierter Arbeitskräfte und Studenten alimentiert werden können. Danach wird München von den Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt für Hochqualifizierte relativ stärker getroffen als andere Stadtregionen, deren Wirtschaftssysteme weniger auf diesen "Bildungsimport" programmiert waren.
- Das Zurückdrängen des Wachstums und der Versuch, Wachstumsstress in München selbst regulierend zu vermeiden, kann allenfalls eine Übergangsstrategie sein. Es müssen neue regionale Antworten für die langfristige Entwicklung gefunden werden, weil sich im Laufe der 90er Jahre aufgrund der Kapazitätsgrenzen des bisherigen Siedlungskonzepts durch veränderte Altersschichtung und verändertes Wanderungsverhalten neue Rahmenbedingungen ergeben.
- Die Herausforderungen der künftigen Entwicklung werden schließlich nur durch veränderte politische Entscheidungsmechanismen bewältigt werden können. Eine immer größer werdende wirtschaftlich hochintegrierte Region braucht regionale verantwortliche Entwicklungsträger bzw. eine abgestimmte Arbeitsteilung der beteiligten Akteure, die auf einem Konsens über die langfristige Entwicklung beruht.

Mit dem Hinweis auf neue Verwerfungen, die sich aus dem Wachstum in der Region München ergeben, meinen wir nicht die globalen Veränderungen aufgrund knapper Ressourcen und wachsender Umweltzerstörungen. Diese globalen umweltbedingten Strukturveränderungen entstehen überall. Wir meinen dagegen spezifische, neue Engpässe, die in der Region München härter spürbar werden (z.B. die Folgen einer raschen Verknappung qualifizierter Arbeitskräfte) und abruptere Änderungen erzwingen als in anderen Städten. Diese Engpässe und Spannungen werden auch nicht "automatisch" verschwinden.

Aufgrund dieses Problemverständnisses und der daraus hervorgehenden Fragestellungen werden wir die Argumentation in mehreren Stufen entwickeln:

Im Teil A werden wir nochmals zusammenfassen und interpretieren, worauf die besonders erfolgreiche Münchener Mischung seit 1950 beruhte.

Im Teil B analysieren wir die Münchener Problemfelder und unternehmen den Versuch einer Trendextrapolation der jetzigen Entwicklung, um die neuen Spannungen und Verwerfungen grob zu quantifizieren.

Im Teil C setzen wir uns mit verschiedenen Entwicklungstypen, die in der Diskussion oder in der Realität eine Rolle spielen, auseinander. Dabei werden wir aus der vergleichenden Darstellung alternativer Entwicklungen in anderen Regionen zu dem Ergebnis kommen, daß keine dieser alternativen Lösungen auf München einfach übertragen werden kann.

In Teil D haben wir Folgerungen und Empfehlungen dargestellt. Keine der Empfehlungen kann dabei zwingend aus bestimmten Prämissen abgeleitet werden. Es geht um Folgerungen aus Erfahrungen und Beobachtungen in anderen Regionen und Folgerungen aus der Beobachtung der Münchener Entwicklung selbst. Unsere Folgerungen sind deshalb eher als Einladung zu einer kritischen Diskussion und nicht als fertiges Kochrezept zu verstehen. Lokale wirtschaftliche Entwicklung ist nicht einfach Ergebnis von Politik sondern Ergebnis von Verhaltensweisen von Unternehmen, Arbeitnehmern und privaten Haushalten. Bei jeder lokalen Entwicklungspolitik geht es um Verhaltensbeeinflussungen und Verhaltensänderungen. Solche massenhaften Verhaltensänderungen setzen Überzeugung, Konsens, gemeinsame Ziele, produktive Kooperationsformen und Vertrauen in die eigenen Lösungskapazitäten voraus. Zum Abschluß werden handlungsorientierte Grundlagen skizziert, die zu einem neuen Politikstil führen könnten und damit eine Voraussetzung für die geforderte kritische und produktive Diskussion darstellen.

Teil A Die Sonderstellung Münchens

1 Wachstum und wirtschaftlicher Aufstieg

Die Nachkriegsentwicklung Münchens ist durch einen beispiellosen wirtschaftlichen Aufstieg gekennzeichnet. München konnte sich rühmen, in vielen Bereichen die "Nummer Eins in Deutschland" geworden zu sein¹. Die bayerische Landeshauptstadt war zum größten Industriestandort, zum bedeutendsten Elektronik-Zentrum, zum größten Hochschul-/Fachhochschul-Standort und zur Stadt mit den über Jahre hinweg größten Wirtschaftswachstumsraten geworden. Und solange Berlin eingemauert war und die Regierungsfunktionen in Bonn "provisorisch" ausgeübt wurden, konnte München das Image von der "heimlichen Hauptstadt" pflegen.

An zwei Indikatoren – der Entwicklung der Bevölkerung und der Entwicklung der Beschäftigten – läßt sich gleichermaßen das Gesamtvolumen des Wachstums und der langsame aber kontinuierliche Übergang von der Stadt zur Stadtregion aufzeigen.

Die Bevölkerungsentwicklung Münchens ist durch eine fast dreißigjährige Zunahmeperiode zwischen dem Ende der 40er Jahre und Anfang der 70er Jahre gekennzeichnet, in der sich die Einwohnerzahl um rund eine halbe Million Menschen von 0,8 Mio. auf 1,3 Mio. Einwohner erhöhte. Danach entwickelten sich bis Mitte der 80er Jahre die Einwohnerzahlen innerhalb der Stadtgrenzen leicht rückläufig. Seitdem nehmen sie wieder zu. Im Vergleich zu den Wachstumswachstumsjahren der 50er und 60er Jahre war die Bevölkerungsentwicklung von Mitte der 70er Jahre bis in die zweite Hälfte der 80er Jahre aber vergleichsweise stabil. In der jüngsten Vergangenheit haben die Bevölkerungszahlen in München wieder zugenommen. Seit der Volkszählung 1987 ist ein Plus von rd. 40.500 Einwohnern² zu verzeichnen.

Das Münchener Umland hatte hingegen in der Dekade 1950–1960 nur geringe Bevölkerungszuwächse zu verzeichnen. In den 60er Jahren verlief die Entwicklung in Stadt und Umland gleichartig, sie war durch starken Zuwachs gekennzeichnet. Während die Entwicklung in München Stadt aber in den 70er Jahren erst stagnierte und sich danach rückläufig entwickelte, setzte sich das Bevölkerungswachstum im Umland Münchens fort. Der Suburbanisierungsprozeß machte sich zuerst bei der Funktion des Wohnens bemerkbar. Das Verhältnis zwischen Stadt- und Umlandbevölkerung hat sich von 62 zu 38 im Jahre 1970 auf 53 zu 47 im Jahre 1989 verschoben. Nur noch gut die Hälfte der Bevölkerung der Planungsregion 14 lebt in der Stadt München.

1 Durch die Wiedervereinigung Berlins im Oktober 1990 wurde München auf einigen Positionen wieder vom ersten Platz verdrängt.

2 davon rd. 38.500 Ausländer

Der Suburbanisierungsprozeß im gewerblichen Bereich hat hingegen später eingesetzt und ist noch nicht soweit vorangeschritten wie im Wohnungsbereich. Die Stadt München war und ist der dominierende wirtschaftliche Standort in der Region, auch wenn sich das Beschäftigtenverhältnis zwischen Stadt und Region von 77% zu 23% im Jahre 1970 auf 68% zu 32% im Jahre 1987 verschoben hat. Dennoch ist der Grundtrend einer gewerblichen Suburbanisierung unverkennbar. Von dem zwischen 1970 und 1987 zu verzeichnenden Zuwachs von fast 300.000 Beschäftigten entfallen fast 60% auf das Umland und nur 40% auf die Stadt München. Nicht zuletzt die Verlagerung eines Siemens-Standortes mit rd. 2000 Mitarbeitern (im Jahr 1989) nach Unterschleißheim belegt den Trend.

Tab. 1: Region München: Bevölkerungsentwicklung und -verteilung zwischen Stadt und Umland (Angaben in % und absolut)					
Jahr	München	Umland	München	Umland	PR 14
	(in%)	(in %)	(abs.)	(abs.)	(abs.)
1950	59,2	40,8	830.833	573.150	1.403.983
1961	63,3	36,7	1.085.067	629.270	1.714.337
1970	62,3	37,7	1.293.599	780.645	2.074.244
1987	53,7	46,3	1.185.421	1.023.314	2.208.735

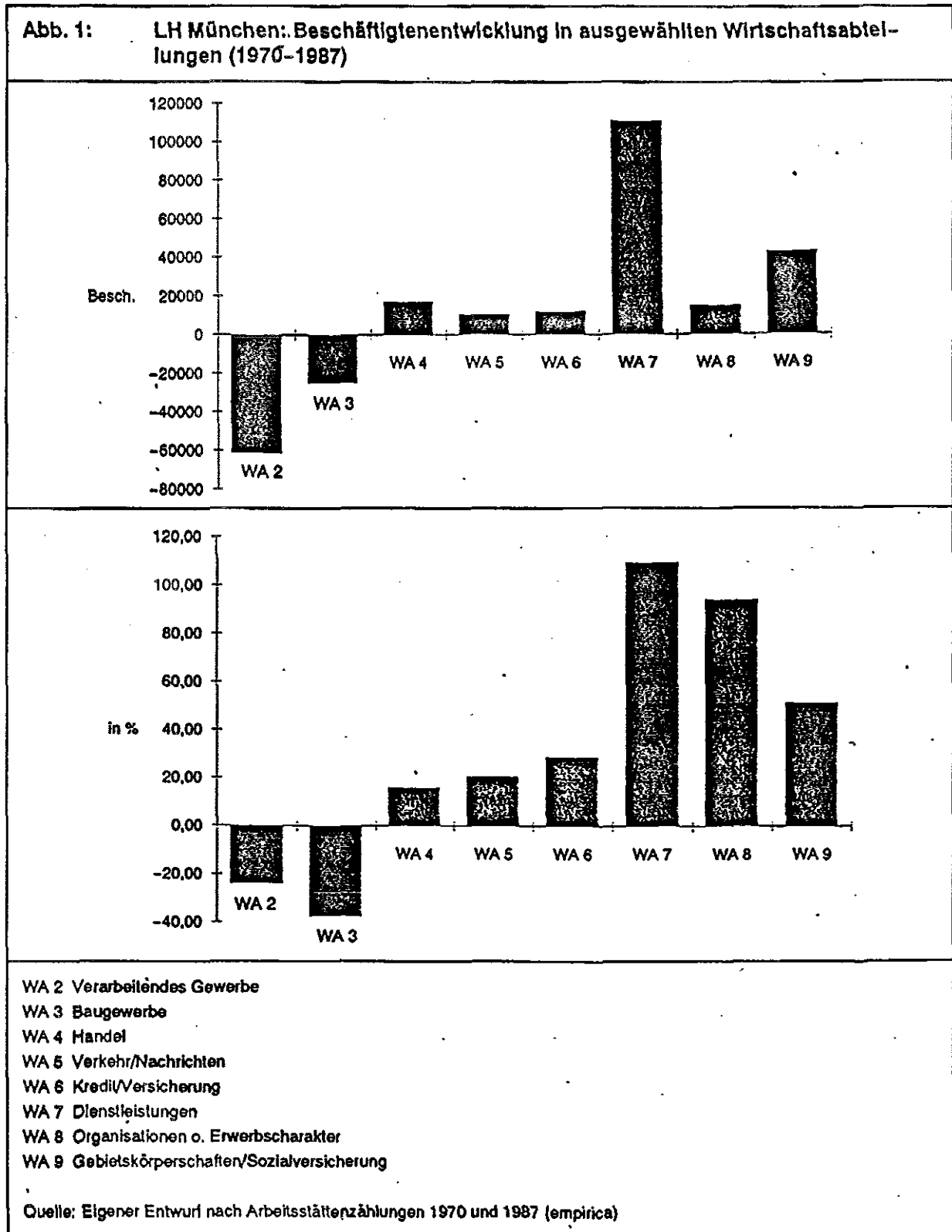
Anm.: VZ 1987 umfaßt im Gegensatz zu vorangegangenen Zählungen nur Hauptwohnsitze
 Quelle: Statistisches Jahrbuch München 1990

Tab. 2: Region München: Beschäftigtenentwicklung und -verteilung zwischen Stadt und Umland (Angaben in % und absolut)					
Jahr	München	Umland	München	Umland	PR 14
	(in %)	(in %)	(abs.)	(abs.)	(abs.)
1970	76,6	23,4	729.982	222.583	952.565
1987	68,4	31,6	850.136	393.722	1.243.858
Zuwachs 70-87	41,2	58,8	120.154	171.139	291.293

Quelle: Arbeitsstättenzählungen

2 Das Standortprofil - Verknüpfung von Produktion und Dienstleistung

Das Wachstum Münchens ist von einem kontinuierlichen wirtschaftlichen Strukturwandel, der gesamtwirtschaftlich als Übergang von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft bezeichnet werden kann, begleitet worden (vgl. Abb. 1).



Tab. 3 Beschäftigte in den Wirtschaftsunterabteilungen - Bund, LHM, PR14 - (1987)

	Bund abs.	PR14 o.M. abs.	LH Mün. abs.	Bund in %	PR14 o.M. in%	LH Mün. in%
0 Land- u. Forstwirtschaft	137.226	2.288	1.123	0,51	0,60	0,13
1 Energie- u. Wasserversorgung	401.584	2.725	4.321	1,49	0,72	0,51
2 Verarbeitendes Gewerbe	8.339.114	120.093	193.423	30,93	31,53	22,75
20 Chemische Industrie, Mineralölverarb.	572.968	7.908	7.128	2,13	2,08	0,84
21 Herstellung von Kunststoff- u. Guminiwaren	381.426	3.271	2.195	1,41	0,86	0,26
22 Steine, Erden, Feinkeramik, Glas	323.197	4.807	1.572	1,20	1,26	0,18
23 Metallherzeugung und -bearbeitung	663.688	6.112	2.366	2,46	1,60	0,28
24 Stahl-, Maschinen-, Fahrzeugbau, etc.	2.513.143	39.682	83.706	9,32	10,42	9,85
25 Elektrotechnik, Feinmechanik, Optik usw.	1.669.114	25.640	56.475	6,19	6,73	6,64
26 Holz-, Papier- u. Druckgewerbe	823.821	14.131	17.529	3,06	3,71	2,06
27 Leder-, Textil-, Bekleidungs-gewerbe	607.156	6.630	8.520	2,25	1,74	1,00
28/29 Ernährungsgewerbe, Tabakverarbeitung	784.601	11.912	13.932	2,91	3,13	1,64
3 Baugewerbe	1.851.652	33.434	41.659	6,87	8,78	4,90
30 Bauhauptgewerbe	1.097.253	20.041	25.262	4,07	5,26	2,97
31 Ausbaugewerbe	754.399	13.393	16.397	2,80	3,52	1,93
4 Handel	4.027.502	63.388	124.311	14,94	16,64	14,62
40/41 Großhandel	1.255.169	25.361	48.804	4,66	6,66	5,74
42 Handelsvermittlung	164.628	4.377	4.253	0,61	1,15	0,50
43 Einzelhandel	2.607.705	33.650	71.254	9,67	8,83	8,38
5 Verkehr/Nachrichten	1.547.283	14.360	62.540	5,74	3,77	7,36
51 Verkehr, Nachrichtenübermittlung	1.321.084	8.930	51.930	4,90	2,34	6,11
55 Spedition, Lagererei, Verkehrsvermittlung	226.199	5.430	10.610	0,84	1,43	1,25
6 Kredit/Versicherung	965.469	10.182	53.827	3,58	2,67	6,33
60 Kreditinstitute	611.498	7.206	27.261	2,27	1,89	3,21
61 Versicherungsgewerbe	194.276	156	21.612	0,72	0,04	2,54
65 Mit dem Kredit- u. Vers.gew. verbundene Tätigkeiten	159.695	2.820	4.954	0,59	0,74	0,58
7 Dienstleistungen	4.784.898	74.650	212.291	17,75	19,60	24,97
71 Gastgewerbe	972.475	11.964	29.972	3,61	3,14	3,53
72 Heime	51.376	419	471	0,19	0,11	0,06
73 Wäscherei, Körperpflege, Fotateliers u.a. pers. Di	409.642	5.500	10.201	1,52	1,44	1,20
74 Gebäudereinigung, Abfallbeseitigung u.a. hygien. Einr.	599.262	7.189	28.729	2,22	1,89	3,38
75 Bildung, Wissenschaft, Kultur, Sport, Unterhaltung	345.882	7.685	16.490	1,28	2,02	1,94
76 Verlagsgewerbe	141.425	3.039	8.456	0,52	0,80	0,99
77 Gesundheits- u. Veterinärwesen	698.236	10.622	18.822	2,59	2,79	2,21
78 Rechts-, Steuerberatung; Wirtschaftsprüfung u. -ber.	1.350.486	24.306	88.214	5,01	8,38	10,14
79 Dienstleistungen, a.n.g.	216.114	3.926	12.936	0,80	1,03	1,52
8 Organisationen o. E.	1.166.002	13.788	30.874	4,33	3,62	3,63
81 Org. o. E., nicht für Unternehmen tätig	330.307	2.802	14.682	1,23	0,74	1,73
83 Org. o. E., für Unternehmen tätig	67.968	43	3.722	0,25	0,01	0,44
89 Anstalten und Einrichtungen von Org. o. E.	767.727	10.943	12.470	2,85	2,87	1,47
9 Gebietskörperschaften/Sozialversicherung	3.738.285	45.995	125.767	13,87	12,08	14,79
90 Gebietskörperschaften	3.471.257	44.071	117.309	12,88	11,57	13,80
98 Sozialversicherung	267.028	1.924	8.458	0,99	0,51	0,99
Summe	26.959.015	380.903	850.136	100,00	100,00	100,00

Quelle: Arbeitsstättenzählung 1987

Auch wenn München nach Berlin der größte Industriestandort der Bundesrepublik ist, ist der Stellenwert des Produzierenden Sektors gemessen an der Anzahl der Arbeitsplätze zurückgegangen. Die Anzahl der Beschäftigten der Wirtschaftsabteilung Verarbeitendes Gewerbe ging von 255.200 im Jahre 1970 auf 193.400 im Jahre 1987 zurück. Der Rückgang ist allerdings relativ geringer ausgefallen als in den meisten anderen Verdichtungsräumen. Auch im Baugewerbe ist ein Rückgang zu verzeichnen. Dementgegen ist die Anzahl der Beschäftigten in allen anderen Wirtschaftsabteilungen angestiegen; am stärksten bei den Dienstleistungen (von 101.200 (1970) auf 212.300 (1987)) und bei den Gebietskörperschaften/Sozialversicherung (von 83.000 (1970) auf 125.800 (1987)).

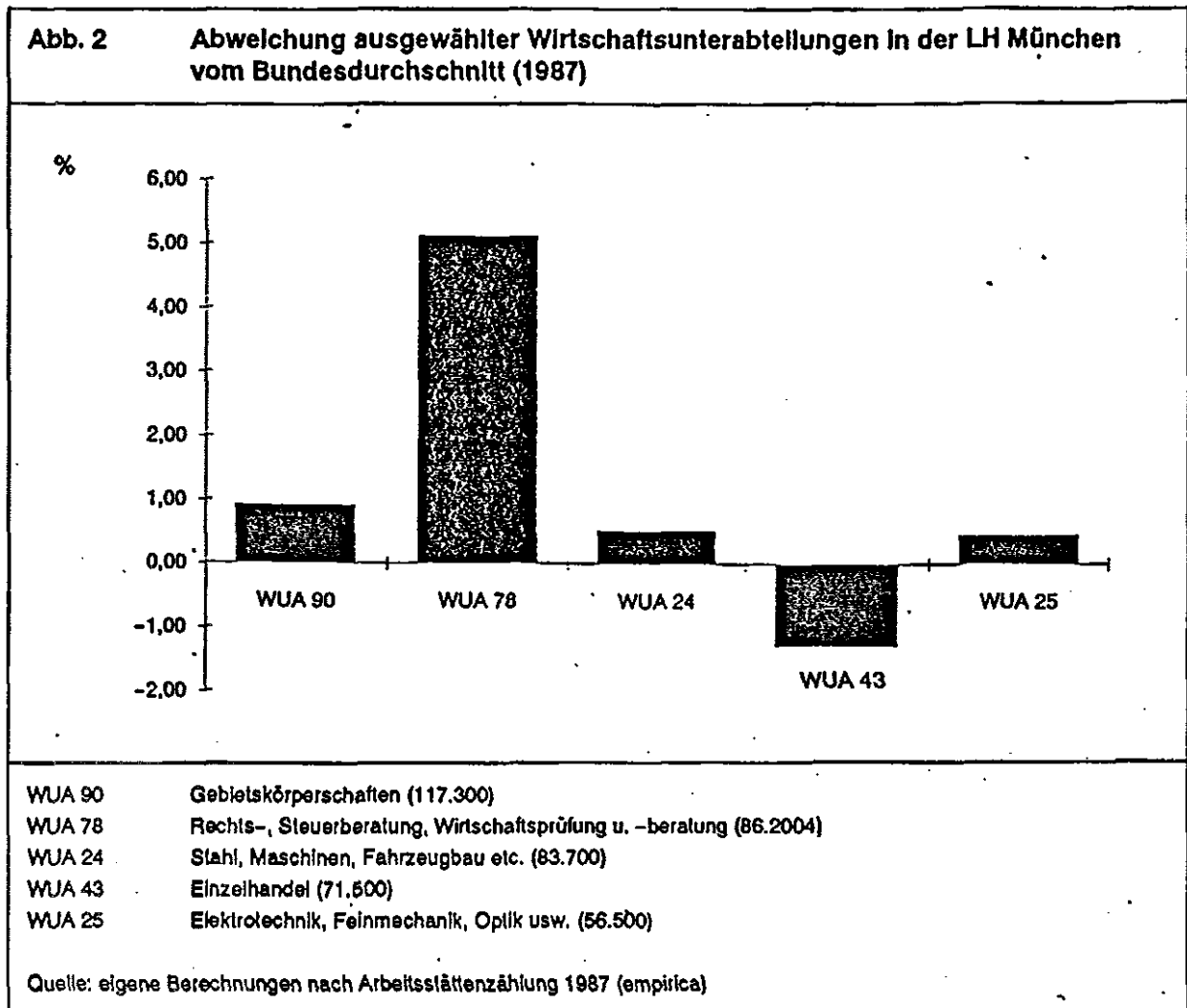
Die fünf wichtigsten Wirtschaftsunterabteilungen der LH München gemessen in der Anzahl der Beschäftigten waren 1987 (für detaillierte Informationen vgl Tab. 3):

WUA 90	Gebietskörperschaften (117.300)
WUA 78	Rechts-, Steuerberatung, Wirtschaftsprüfung u. -beratung (86.2004)
WUA 24	Stahl, Maschinen, Fahrzeugbau etc. (83.700)
WUA 43	Einzelhandel (71.500)
WUA 25	Elektrotechnik, Feinmechanik, Optik usw. (56.500)

Die Wirtschaftsunterabteilung 90 "Gebietskörperschaften" ist in kaum krisenanfällig. Sie wird über staatliche Transfers finanziert und nimmt weitgehend hoheitliche Aufgaben wahr. Eine Expansion wie in der Vergangenheit ist für die Zukunft aber nicht zu erwarten. Die Wirtschaftsunterabteilung 78 "Rechts- Steuerberatung, Wirtschaftsprüfung u. -beratung" ist das Wachstumsfeld der vergangenen Jahre. 1970 wurde diese Gruppe mangels Masse in der Arbeitsstättenzählung noch gar nicht gesondert ausgewiesen. In ihrem Wachstum spiegelt sich die Umstrukturierung des gesamten Produktionssektors wieder. Die Wirtschaftsunterabteilungen 24 "Stahl, Maschinen, Fahrzeugbau" und 25 "Elektrotechnik, Feinmechanik, Optik" zählen zu den industriellen Bereichen mit rascher Adaption von Basisinnovationen und der Entwicklung von Produktinnovationen. Die leistungsfähigen Industrieunternehmen der Datenverarbeitung, der Elektrotechnik, des Straßenfahrzeugbaus, der Luft- und Raumfahrt und des Maschinenbaus haben z.B. im Gegensatz zum Montansektor in ihrem Lebenszyklus die Phase der intensiven Schrumpfung und deswegen erzwungenen Rationalisierungsmaßnahmen noch (lange) nicht erreicht. Hierin ist auch ihre gute Stellung am Markt und ihr hoher Exportanteil begründet. Da in diesen Feldern die internationalen Märkte aber stark umkämpft sind, müssen die guten Positionen kontinuierlich verteidigt werden. Für eine detaillierte Darstellung der Entwicklungschancen einzelner Branchen bzw. Wirtschaftsunterabteilungen sei auf das EG-Binnenmarkt-Gutachten des IFO-Instituts³ verwiesen.

³ IFO-Institut für Wirtschaftsforschung: München und der Europäische Binnenmarkt. Auswirkungen der Maßnahmen zur Vollendung des Europäischen Binnenmarktes auf München und die Planungsregion 14. Erstellt im Auftrag der Landeshauptstadt München, Wirtschaftsamt. München 1989. (darin Hauptteil II, Teil 5)

In vier der fünf genannten Wirtschaftsabteilungen (Ausnahme Einzelhandel) ist der relative Anteil Münchens höher als der Bundesdurchschnitt (vgl. Abb 2) Damit ist München genau in den Bereichen überdurchschnittlich stark, in denen die Zukunftsaussichten überdurchschnittlich positiv sind.



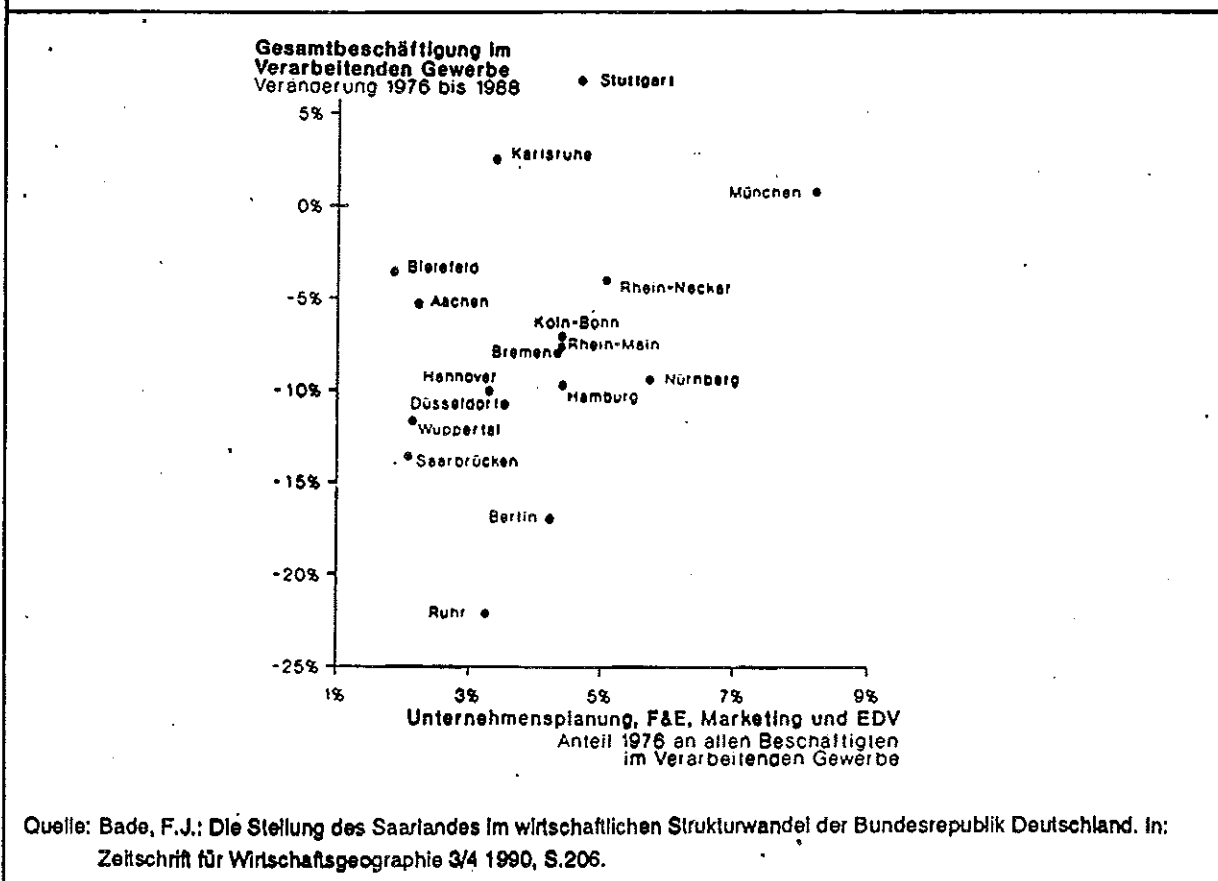
Ergänzend zur branchenbezogenen Betrachtungsweise halten wir es für sinnvoll, die einzelnen Bausteine der Münchener Wirtschaft in ihrer Beziehung zueinander bzw. Wirkung aufeinander zu betrachten. Nach unserer Einschätzung weist die Münchener Wirtschaftsstruktur eine günstige Entwicklungsstruktur auf, denn der produzierende Sektor ist durch einen hohen Grad an FuE-Orientierung gekennzeichnet. Dabei sind sowohl günstige Strukturen innerhalb des Produzierenden Sektors als auch günstige Verflechtungen zwischen Produzierendem Sektor und Dienstleistungssektor zu konstatieren.

Die Anpassungs- und Innovationsfähigkeit des Verarbeitenden Gewerbes in München wird durch seine FuE-Orientierung gefördert. Diese Aussage wird durch Abb. 3 bestätigt. Im Jahre 1976 wies das Verarbeitende Gewerbe Münchens einen Anteil von gut 8% Beschäftigten auf, die in den Bereichen Unternehmensplanung, Forschung und Entwicklung, Marketing und EDV tätig waren. Das war der höchste Wert im Vergleich zu den anderen Stadtregionen. Von 1976 bis 1988 blieb die Gesamt-

beschäftigung im Produzierenden Gewerbe quasi konstant, während sie in allen anderen Vergleichsregionen mit Ausnahme von Stuttgart und Karlsruhe rückläufig war. In der Tendenz war der Rückgang der Gesamtbeschäftigung im Verarbeitenden Gewerbe umso stärker, je geringer der Anteil der Beschäftigten in Unternehmensplanung, FuE, Marketing und EDV war. Eine wesentliche Rahmenbedingung für die skizzierte Struktur des produzierenden Sektors, die eine überdurchschnittliche Entwicklung möglich gemacht hat, ist der ständige Zuzug von Hochqualifizierten in die Region München⁴

Die sektorale Beschäftigungsentwicklung in den Verdichtungsräumen (vgl. Abb. 4a) weist für den Raum München den vergleichsweise stärksten Zuwachs im Dienstleistungsbereich und (neben Stuttgart) den geringsten Rückgang im warenproduzierenden Gewerbe auf. Gleichzeitig ist München eine Region, in der die unternehmensbezogenen Dienstleistungen überdurchschnittlich stark gewachsen sind (vgl. Abb. 4b). Dies läßt darauf schließen, daß Produktion und Dienstleistung in München in vielfältiger Weise aufeinander bezogen und miteinander verflochten sind. Dahinter verbirgt sich eine innovations- und anpassungsfähige Wirtschaftsstruktur.

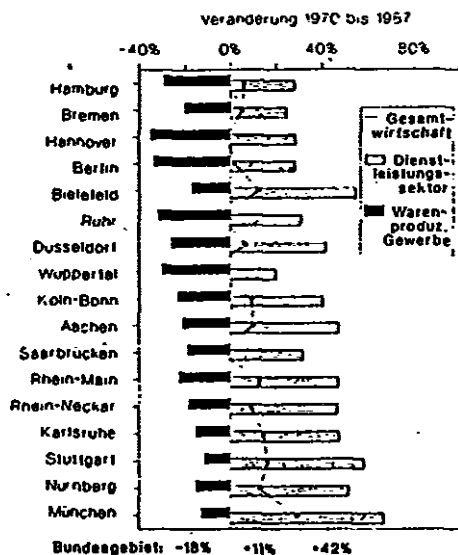
Abb. 3: Die Entwicklung des Verarbeitenden Gewerbes und die Intensität seiner Produktionsdienste in den Verdichtungsräumen



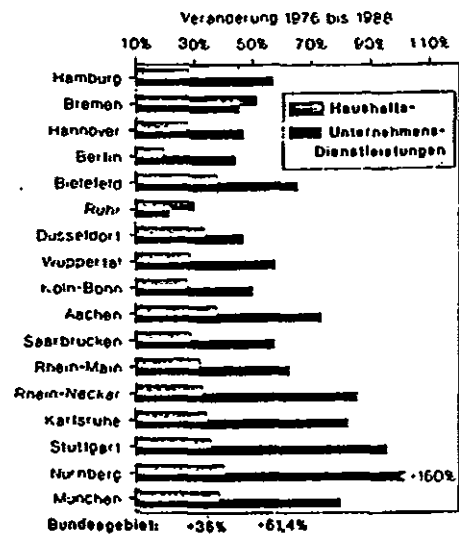
⁴ Vgl. dazu Kap. 5.4 in Teil B.

Abb. 4a: Die sektorale Beschäftigungsentwicklung in den Verdichtungsräumen
 Abb. 4b: Die Entwicklung des haushalts- und unternehmensbezogenen Dienstleistungsgewerbes in den Verdichtungsräumen

Die sektorale Beschäftigungsentwicklung in den Verdichtungsräumen



Die Entwicklung des haushalts- und unternehmensbezogenen Dienstleistungsgewerbes in den Verdichtungsräumen



Quelle: Bada, F.J.: Die Stellung des Saarlandes im wirtschaftlichen Strukturwandel der Bundesrepublik Deutschland. In: Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie 3/4 1990, S. 201, 202.

Doch nicht nur die FuE-Orientierung und das Zusammenspiel von Produzierendem Sektor und Unternehmensbezogenen Dienstleistungen ist ein positives Merkmal der Münchener Wirtschaftsstruktur. Auch die Mischung der einzelnen Dienstleistungszweige ist ausgewogen. Dies ist in Abb. 5 dargestellt. Der Winkel eines jeden Sektors in den Kreissektorendiagrammen gibt die Größenordnung an, die einzelne ausgewählte Wirtschaftszweige in der Bundesrepublik Deutschland einnehmen. Deswegen ist die "Gradaufteilung" aller Diagramme gleich. Die Radien verweisen dann auf das Gewicht, das den einzelnen Sektoren in der entsprechenden Stadt zukommt. Neben Hamburg und Frankfurt ist München der wichtigste Dienstleistungsstandort der Bundesrepublik. Aber in keiner anderen Stadt ist das Verhältnis der einzelnen Zweige so ausgewogen. München wird nicht von einem einzigen tertiären Wirtschaftszweig dominiert, und München hat keine besonderen Defizite. Diese "runde Mischung", die den Gegensatz einer Monostuktur bildet, wirkt als guter Schutz gegen Regionalkrisen klassischer Prägung.

Abb. 5: Zentrale Dienstleistungsfunktionen der Großstädte in Westdeutschland

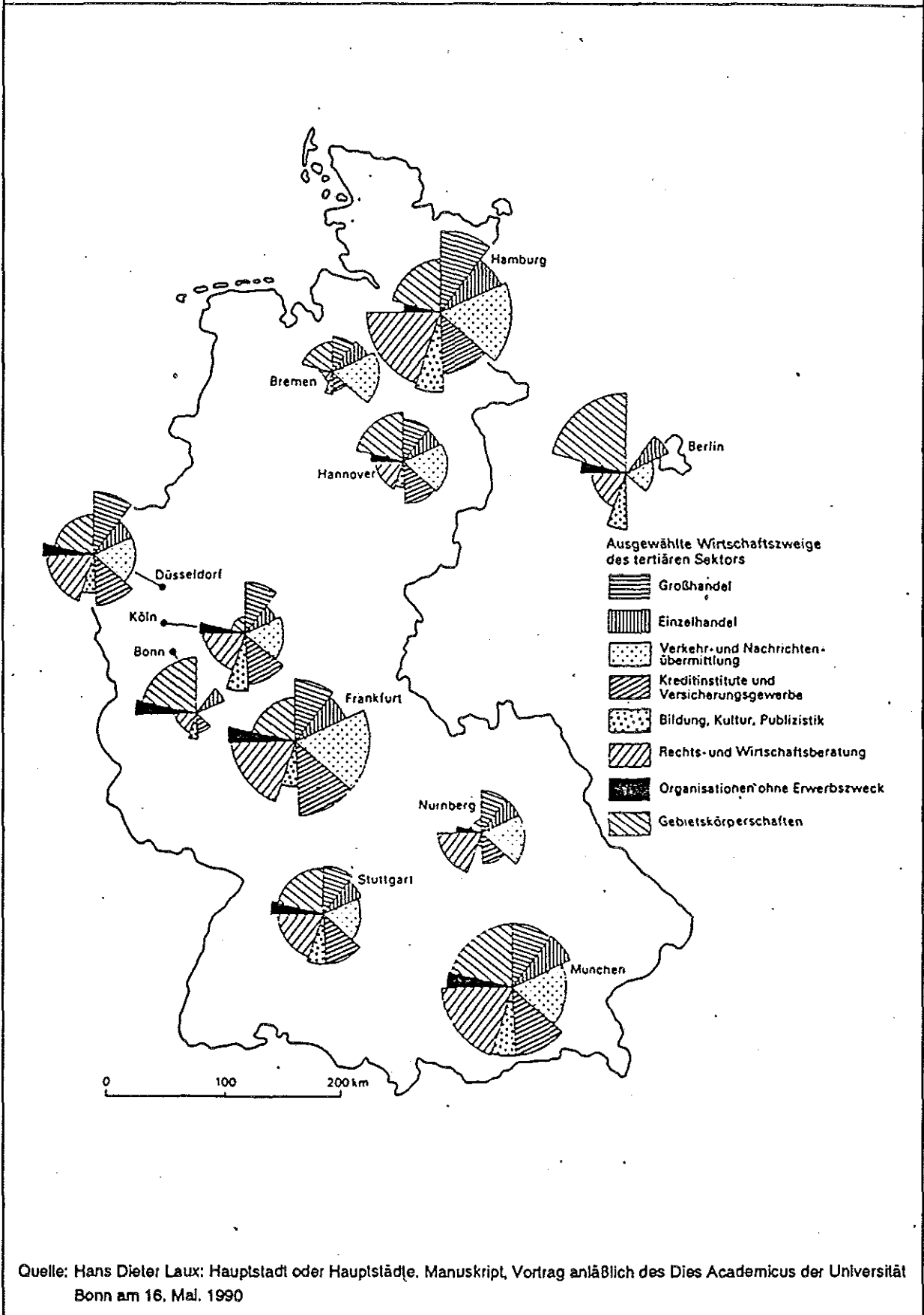


Tabelle 4 verdeutlicht anhand weiterer ausgewählter Indikatoren die Sonderstellung, die die Agglomeration München⁵ inzwischen in der Bundesrepublik und auch im Vergleich zu anderen wichtigen Wirtschaftszentren einnimmt. Die Agglomeration hat einen positiven Wanderungssaldo aufzuweisen, insbesondere auch bei der Klasse der 18-24-jährigen. Beim kontinuierlichen Strukturwandel mit einer Zunahme des Dienstleistungssektors bei einem soliden Fundament an gewerblicher Produktion ist München bei den Vorreitern zu finden. Der Anteil der unqualifizierten Beschäftigten ist unterdurchschnittlich, während der Anteil der Hochqualifizierten doppelt so hoch liegt wie im Bundesdurchschnitt und auch die Werte der anderen großen Agglomerationen übersteigt. Die Arbeitslosenquote liegt deutlich unter dem Bundesdurchschnitt und erreicht nur im Großraum Stuttgart noch geringere Werte. Gleiches gilt für die Sozialhilfeempfängerquote. Dem steht die höchste Bruttowertschöpfung pro Kopf entgegen und auch bei den Gewerbesteuererinnahmen liegt man in der Agglomeration München unter den Vergleichsagglomerationen an der Spitze.

Tab. 4: Ausgewählte Strukturdaten wichtiger Wirtschaftsräume
(Die Agglomeration München ist etwas kleiner als die Planungsregion 14)

	Hamburg	Rhein-Ruhr Nord	Rhein-Main	Stuttgart	München	Bund
Bevölkerung 1987	2.449.000	6.068.000	3.340.000	2.387.000	2.187.000	61.315.000
Veränderung seit 1980	-42.000	-237.000	-13.000	18.000	52.000	-343.000
Wanderungssaldo der 18-24j. 1986/87	3.400	-9.500	5.800	11.100	38.700	0
Beschäftigte 1988 im tert. Sektor in%	30,9	51,1	40,3	55	37	47,3
Veränderung seit 1980	-3,7	-5,1	-5,5	-3,1	-5	-4,3
Beschäftigte 1988 im tert. Sektor in%	68	48,1	59,1	44,3	62,4	51,6
Veränderung seit 1980	3,7	4,9	5,5	3	5	4,3
Beschäftigte 1988 ohne Ausbildung in%	31,5	33,7	30,3	34,4	29,3	33,7
Veränderung seit 1980	-5,2	-4,9	-5,4	-4,4	-5,6	6,1
hochqualifizierte Beschäftigte 1988 in%	6,2	4,8	8,2	7,4	10,8	5,4
Veränderung seit 1980	1,8	1,1	2,1	1,9	2,8	1,4
Arbeitslosenquote 1988 in%	12,3	15	6,7	4,4	6,2	10,2
Veränderung seit 1980	8,7	9,5	4	2,2	3,6	6,1
Sozialhilfeempfänger 1986 je 1.000 E	58	53	35	21	24	35
Veränderung seit 1980	30	24	12	9	9	15
Bruttowertschöpfung 1986 in DM/E	40.441	28.644	40.523	39.345	43.871	30.749
Veränderung seit 1980	9.796	5.704	11.539	10.856	12.324	7.672
Gewerbesteuer (netto) 1987 DM/E	622	413	715	760	765	439
Veränderung seit 1980	121	118	260	225	225	106

Anm.: Unter der Agglomeration München wird hier eine Abgrenzung der BFLR verstanden, die etwas kleiner als die PR 14 ist (PR 14 - (LK Landsberg + Erding)). Vgl. Informationen zur Raumentwicklung 11/12 1989, S. 886.

Quelle: Regionalstatistische Informationen, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 11/12 1989.

⁵ Unter der Agglomeration München wird hier eine Abgrenzung der BFLR verstanden, die etwas kleiner als die PR 14 ist (PR 14 - (LK Landsberg + Erding)). Vgl. Informationen zur Raumentwicklung 11/12 1989, S. 886.

3. Weiterhin starkes Wirtschaftswachstum

"Längerfristig betrachtet liegt das Wirtschaftswachstum Münchens seit 1980 insgesamt etwas unter dem Bayerns, aber noch deutlich über dem der gesamten Bundesrepublik. Gemessen an der realen Nettoproduktionsleistung je Erwerbstätigem hat sich der absolute Vorsprung der Großstadt München gegenüber den Durchschnittszahlen für Bayern wie für die Bundesrepublik weiter vergrößert⁶. Vieles deutet darauf hin, daß sich der Trend der stark wachstumsorientierten wirtschaftlichen Entwicklung Münchens auch in die mittelfristige Zukunft fortsetzen wird.

Die wirtschaftliche Entwicklung der Stadt und Region München wird sehr stark mitbestimmt von der künftigen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Wir schließen uns der gegenwärtig vorherrschenden Meinung an, daß die wirtschaftliche Zukunft der Bundesrepublik für die 90er Jahre sehr viel günstiger verlaufen wird als die durchschnittliche Entwicklung in den 80er Jahren (vgl. Kasten "Allgemeine Gesamtwirtschaftliche Entwicklungstendenzen"). Kritische Beobachter sehen eine solch positive Entwicklung durch die hohen Kosten der DDR-Integration gefährdet. Als Gegenargument ist aber anzuführen, daß die Transfers in das Gebiet der ehemaligen DDR keine verlorenen Zuschüsse sind, sondern z.T. unternehmerische Investitionen darstellen, die sonst als Auslandsinvestitionen getätigt worden wären. Auch Konsumtransfers fließen z.T. als Nachfrage an westdeutsche Produzenten zurück. So wird die Entwicklung insgesamt durch starke finanzielle Umschichtungen gekennzeichnet sein, doch wesentliche Grundparameter für "goldene 90er Jahre" (hoher Bildungsoutput, Verjüngung des Wissens, noch kein Pensionierungsboom, EG-Binnenmarkt-Impulse) bleiben davon unberührt.

Ein wesentlicher Aspekt bei der Beurteilung langfristiger wirtschaftlicher Entwicklungsperspektiven ist die Innovationsfähigkeit und die Innovationsbereitschaft in der Wirtschaft. Hierfür scheinen die Rahmenbedingungen in den 90er Jahren gut zu sein. Zum einen wird viel neues Wissen in die Unternehmen hineingetragen (hoher Ausbildungsoutput der Universitäten) und zum anderen wird ein verstärkter internationaler Konkurrenzdruck durch die Öffnung der Märkte, insbesondere in Europa im Rahmen des Binnenmarktes, aufgebaut.

Nach den meisten Prognosen wird insbesondere die Beschäftigung wieder kräftig ansteigen. Trotz dieses Stimmungswandels wurden seit zwei bis drei Jahren die meisten Prognosen durch die tatsächliche Entwicklung übertroffen (nach Berechnungen der OECD wurde das Wachstum des realen Bruttosozialprodukts in den OECD-Ländern zwischen 1986 und 1988 in den eigenen Prognosen um 3,1% unterschätzt⁷).

⁶ Stadtentwicklungsplan - Bericht zur Forschungsbau 1989, S. 61

⁷ Vgl.: OECD Economic Outlook 44, S. 6.

Allgemeine gesamtwirtschaftliche Entwicklungstendenzen

Die wirtschaftliche Zukunft der Bundesrepublik für die 90er Jahre wird mit hoher Wahrscheinlichkeit sehr viel günstiger verlaufen als die Entwicklung in den 80er Jahren. Nach den meisten Prognosen wird insbesondere die Beschäftigung wieder kräftig ansteigen. Folgende Rahmenbedingungen dürften für die gesamtwirtschaftlichen Entwicklungstendenzen wesentliche Bedeutung erlangen:

Aufgrund der Altersschichtung wird die Entwicklung der 90er Jahre im Privatsektor zunächst noch durch eine Verjüngung der Erwerbstätigen und durch eine Modernisierung des Wissens, d.h. durch eine Modernisierung des Humankapitals geprägt sein. Die Bildungsinvestitionen zugunsten der Erwerbstätigen in den 90er Jahren waren höher als jemals zuvor.

In den 80er Jahren sind im Umgang mit den Technologien und den veränderten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen erhebliche Lerneffekte im öffentlichen und privaten Sektor eingetreten. Diese mehr im Gesamtsystem bzw. in der Organisation der Wirtschaft "lokalisierten" Lerneffekte müssen Wirkung auf die Innovationsfähigkeit von Unternehmen haben.

In den Einstellungen und Verhaltensweisen sind Anpassungen an die veränderte Wirtschaftsstruktur und die veränderte Nachfrage am Arbeitsmarkt erfolgt. Beispielsweise wurden in den 80er Jahren in großer Zahl Lehrer für einen nicht vorhandenen Arbeitsmarkt ausgebildet, die dann mühsam auf andere Berufe umgeschult werden mußten oder andere Berufe finden mußten. Solche Fehlentscheidungen größerer Gruppen sind aufgrund der Lerneffekte der 80er Jahre allmählich abgebaut worden.

Von der Verwirklichung des EG-Binnenmarktes wird insgesamt ein großer Wachstumsschub für die europäische Wirtschaft erwartet. Die zu erwartenden notwendigen Strukturanpassungen werden für das räumliche Standortmuster im wesentlichen trendverstärkend wirken; d.h. Räume dynamischer Entwicklung profitieren vom Binnenmarkt überdurchschnittlich.

Die Vereinigung der beiden deutschen Staaten hat die Grundlagen für eine über längere Zeit überdurchschnittliche Binnennachfrage nach Konsum- und Investitionsgütern geschaffen. Da die Überwindung der dualen Entwicklung in Deutschland noch Jahre in Anspruch nehmen wird, profitiert von den Ost-Impulsen zunächst übermäßig die westdeutsche Wirtschaft*).

Diese Faktoren lassen vermuten, daß die gängigen Prognosen eher die Untergrenze der künftigen Entwicklung beschreiben. Dabei spielt eine Rolle, daß in den Analysemodellen Trendkomponenten ein starkes Gewicht haben und qualitative Veränderungen wie kollektive Lernprozesse, allgemeine organisatorische Verbesserungen in der Wirtschaft, Verjüngung und Erneuerung des Wissens, hohe Anpassungsfähigkeit einer starken, jungen erwerbstätigen Generation explizit nicht berücksichtigt sind.

*) Der Trend einer langfristigen positiven Wirtschaftsentwicklung ist nur durch die duale Entwicklung zwischen Ost- und Westdeutschland gefährdet. Sollte sich die Kluft erhalten und auf die Dauer eine "Mezzogiornisierung" Ostdeutschlands eintreten, so wären hierdurch auch Rückwirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung im Westen zu erwarten. Allerdings zeigt das Beispiel Italien auch, daß eine duale Entwicklung unter besonderen Bedingungen auch sehr dauerhaft sein kann und die prosperierenden Regionen nicht unbedingt in ihrer Entwicklung zurückwerfen muß.

Neben den allgemeinen wirtschaftlichen Tendenzen wird die Entwicklung der Münchener Wirtschaft auch durch lokale und regionale Entwicklungsimpulse beeinflusst. Dazu zählen der Bau des neuen Flughafens (vgl. Kasten "Regionaler Entwicklungsimpuls: Flughafen München II"), die Verlagerung der Messe, der mögliche Bau eines Kongreßzentrums und der Neubau eines Container- und Rangierbahnhofs. Nicht übersehen sollte man die Synergieeffekte, die sich aus der Kombination der verschiedenen Einzelmaßnahmen ergeben. So stehen Flughafen, Messe und Kongreßwesen in engem Zusammenhang. Durch die neuen Investitionsprojekte gewinnt München im nationalen und internationalen Konkurrenzkampf zusätzliche Pluspunkte bei Standortvergleichen.

Regionaler Entwicklungsimpuls: Flughafen München II

Der neue Flughafen München II war in den 60er Jahren ursprünglich als Ersatzflughafen für München-Riem gedacht. Die Sicherheitsprobleme und Lärmbelastungen, die mit dem dicht an der Stadt gelegenen alten Flughafens verbunden waren, sollten durch einen neuen Standort weiter außerhalb reduziert werden.

Über die ursprüngliche Funktion eines regionalen Flughafens hinaus soll München II nach neueren Vorstellungen in Zukunft aber noch zusätzliche Aufgaben wahrnehmen, die sich aus dem rasant wachsenden Luftverkehrsaufkommen ergeben. Der neue Münchener Flughafen soll als "Drehkreuz des Südens" eine Alternative und Ergänzung zum Flughafen Frankfurt darstellen. Immerhin sind rund 50% der 23 Mio. Passagiere in Frankfurt Transitpassagiere, die den Flughafen gar nicht verlassen. Ein Ausbau des Flughafens München II auf eine Kapazität von zunächst 12-14 Mio. Passagieren mit zusätzlichen Erweiterungsmöglichkeiten schafft hierfür die notwendigen Kapazitäten.

Dadurch werden Impulse auf die Regionalentwicklung gegeben, die über eine Verbesserung der Standortbedingungen der ansässigen Wirtschaft hinausgehen. Eine zusätzlicher auf den neuen Flughafen gegründeter Entwicklungsschub ist abzusehen. Nach einem Gutachten des IFO-Instituts im Auftrag des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft und Verkehr wird der Flughafen München II bis zum Jahr 2000 einen Arbeitplatzeffekt von 78.000 haben. Allein im Flughafen werden ca. 18.000 Arbeitsplätze vorhanden sein im Gegensatz zu 6.000 im derzeitigen Flughafen München-Riem. Ähnliche Zuwachseffekte werden sich bei der Entwicklung der Flughafenumbauung, d.h. auf der Achse München-Erding/Freising, ergeben.

4 Grundlagen der Sonderstellung

Wenn nach vierzig Jahren kontinuierlichen Wachstums die Signale auch für die Zukunft auf eine überdurchschnittliche wirtschaftliche Entwicklung hindeuten, und wenn andererseits immer mehr Engpässe, Knappheiten und Streßsymptome in der Stadt und ihren Umlandgemeinden spürbar werden, dann stellt sich die Frage nach den zukünftigen Chancen und Risiken des Wirtschaftsstandortes München. Wer nicht nur Probleme verwalten will sondern nach zukunftsweisenden Entwicklungskonzeptionen sucht, und wer nicht nur vom grünen Tisch aus schablonenartige Empfehlungen verbreiten sondern auf die spezifische Situation der Stadt eingehen will, der kommt um eine Darstellung des Ist-Zustandes und eine rückblickende Analyse der Wurzeln der wirtschaftlichen Dynamik nicht umhin.

Einige Grundlinien der Entwicklung sind allgemein bekannt. Das Zusammentreffen exogen induzierter Entwicklungsimpulse mit bayerischer Industrialisierungspolitik und kommunaler Entwicklungspolitik hat in München und seinem Umland ein langanhaltendes Wachstum in die Wege geleitet, welches durch ein attraktives bayerisches Lebensumfeld und ein positives Münchener Stadtimago noch begünstigt wurde. München ist in den Wiederaufbaujahren der Bundesrepublik keineswegs "naturwüchsig" auf den beeindruckenden vierzigjährigen Wachstumspfad geschwenkt. Jedem Beobachter sind Wachstumsanstöße bekannt, die zu der beeindruckenden Entwicklung Münchens seit dem 2. Weltkrieg in entscheidendem Maße beigetragen haben. Zu den bekanntesten zählen:

- Take off: Betriebsverlagerungen nach der deutschen Teilung
- Bayerische Industrialisierungspolitik
- Ausbauschub Olympia 1972
- Spinn-offs: Wachstumsdynamik durch Klein- und Mittelbetriebe der Mikroelektronik

Die genannten Schlagworte könnten die Überschriften für eine historische Darstellung des Münchener Aufstiegs darstellen. Auf eine solche chronologische Wirtschaftsgeschichte der Landeshauptstadt soll an dieser Stelle verzichtet werden. Da die Münchener Entwicklung durch das gelungene, manchmal unbewußte oder unbeabsichtigte Zusammenspiel vieler Akteure zu dem Resultat geführt hat, welches heute andermorts bestaunt wird, erscheint es sinnvoll, die wesentlichen Bausteine des Münchener Aufstiegs knapp darzustellen.

4.1 Die Münchener Wirtschaftsstruktur

Für die Münchener Entwicklung seit dem zweiten Weltkrieg hat sich die verspätete Industrialisierung als vorteilhaft erwiesen. Im Gegensatz zum Ruhrgebiet, wo der Montan Sektor im 19. Jahrhundert in wenigen Jahrzehnten einen weitgehend ländlichen Raum überrollte, und wo mit dem Niedergang von Kohle und Stahl die Zukunft der ganzen Region ebenso schnell in Frage gestellt wurde, hat München eine sich auf verschiedenen Säulen stützende Entwicklung durchlaufen, die insgesamt zu einer gesünderen Mischung der wirtschaftlichen Struktur geführt hat (vgl. Kap. 2 in Teil A).

Als Residenzstadt und später als Landeshauptstadt war und ist München Sitz von Behörden und Ministerien. Als Universitäts-, Kunst- und Kulturstadt nahm München frühzeitig eine wichtige Position in Deutschland ein. Der kontinuierliche Ausbau von Handel sowie kleinen und mittleren Gewerbebetrieben bildete schließlich eine weitere Stütze des Wachstums. Man sollte in diesem Zusammenhang nicht vergessen, daß München nicht erst seit den fünfziger Jahren sehr stark gewachsen ist. Immerhin stieg die Bevölkerungszahl zwischen 1890 und 1940 von 350.000 auf rund 800.000 Einwohner. Der Industrialisierungsschub der Nachkriegszeit konnte an diese vorhandenen Strukturen anknüpfen.

4.2 Wachstumsmotoren der Wirtschaft

Die überdurchschnittliche Entwicklung der Wirtschaft in der Region München ist in weiten Bereichen auf die Adaption der Basisentwicklung der Nachkriegszeit, d.h. der Mikroelektronik zurückzuführen. Die Mikroelektronik hat im Raum München eine breite Bedeutung erlangt: als originäre Produktinnovation, als angewandte Produktinnovation und als Prozeßinnovation. Mit Siemens und weiteren Halbleiterproduzenten aber auch mit hunderten Unternehmen aus der Softwarebranche hat sich München zum dominierenden Entwicklungszentrum für den High-Tech-Bereich in Deutschland entwickelt. Branchen wie der Straßenfahrzeugbau, der Flugzeugbau und der Maschinenbau konnten durch die Einbeziehung der Basisinnovation Mikroelektronik in ihre Produkte eine neue Generation von Produkten schaffen, die im Hinblick auf ihre Leistungsfähigkeit ältere Produktentwicklungsstufen bei weitem hinter sich läßt. Als Beispiele sei nur auf die bekannten Entwicklungen der Automobilindustrie wie die elektronisch gesteuerte Einspritzung oder das Anti-Blockier-System verwiesen, die ohne mikroelektronische Bausteine überhaupt nicht möglich gewesen wären. In allen Branchen hat die Mikroelektronik als Prozeßinnovation Bedeutung erlangt; sei es bei der Steuerung der Maschinen, der Lagerhaltung, der Konstruktion oder der Buchhaltung und Unternehmensorganisation. Schließlich erfordert die Vielfalt der Nachfrage nach Mikroelektronikanwendungen im Raum München auch ein vielfältiges Angebot an Spezialisten, die die entsprechende Software- und Hardware bereitstellen und für ihren Einsatz beratend tätig werden können.

Als weiterer Wachstumsmotor hat sich die umfassende Forschungslandschaft erwiesen. An den alten und neuen Universitäten (Ludwig-Maximilians-Universität, Technische Universität, Hochschule der Bundeswehr und mehreren kleineren Hochschulen) sowie den Fachhochschulen sind derzeit zusammen fast 110.000 Studenten eingeschrieben. Damit zählt München neben dem Rhein-Ruhr-Raum und Berlin zu den größten Universitätslandschaften Deutschlands. Auch wenn direkte Wechselbeziehungen zwischen universitärer Forschung und Wirtschaft nicht immer sofort erkennbar sind, so gibt es sie zweifelsohne. Ebenso wichtig ist aber der personelle brain drain von den Universitäten und Forschungseinrichtungen in die Wirtschaft (und seltener umgekehrt).

Neben den Fraunhofer-Instituten und Max-Planck-Instituten, die auf unterschiedlichen Bereichen der Grundlagenforschung aktiv sind, gibt es noch weitere (halb)staatliche Forschungseinrichtungen (z.B. Raumfahrt in Oberpfaffenhofen) bzw. staatlich finanzierte oder subventionierte Forschung in der Region (u.a. im Rüstungsbereich).

Zusätzlich ist auf die produktorientierte Entwicklungsarbeit in den Unternehmen hinzuweisen. Hier gelten Klein- und Mittelunternehmen, die es in München stärker als in den altindustrialisierten Regionen des Nordens gibt, als besonders innovativ. Wichtiger scheint aber noch die Mischung und Verbindung von forschungsintensiven Großunternehmen und flexiblen Klein- und Mittelunternehmen zu sein. Durch den zwischen ihnen vorgehenden Personalaustausch und die sich neu bildenden Spin-Offs wird ein äußerst "kreatives Milieu" geschaffen

Zuletzt sollte noch die Ausweitung des Staatssektors als weiterer Motor der Münchener Entwicklung genannt werden. Der Vergleich der Arbeitsstättenzählung von 1987 mit 1970 weist für die Wirtschaftsabteilung "Gebietskörperschaften und Sozialversicherung" eine Zunahme um gut 40.000 auf 125.800 Beschäftigte aus. Damit entfällt rund 1/3 der Zunahme an Beschäftigten dieser Periode in München auf Anstellungen der öffentlichen Hand.

4.3 Verkehrsinfrastruktur

Mit dem Wachstum von Stadt und Region wurde auch ein erheblicher Ausbau der Verkehrsinfrastruktur notwendig. Sowohl für den Nah- als auch für den Fernverkehr wurden dabei überwiegend radiale Konzepte gewählt, die den Stellenwert des Zentrums München in einem weiten Umland weiter stärkten. Die bekanntesten Ausbaumaßnahmen betrafen einerseits den innerstädtischen, öffentlichen Personennahverkehr und andererseits den Individualverkehr sowohl im Nah- als auch im Fernverkehr. Dementgegen wurden im Schienenfernverkehr bisher praktisch keine wesentlichen Investitionen getätigt und im Luftverkehr steht die große infrastrukturelle Neuerung – nämlich der Flughafen München II im Erdinger Moos – erst ab 1992 zu Verfügung.

Schon Ende der 60er/Anfang der 70er Jahre galt München als vom Individualverkehr übermäßig belastet. Allerdings würde die damalige Verkehrsdichte von den heutigen Verkehrsplanern sicherlich als traumhafte Zielgröße eingestuft. Insofern war aber ein konsequenter Ausbau des öffentlichen Nahverkehrsnetzes, der die Stadt mit dem Umland (S-Bahn) verband und die Landeshauptstadt München selbst erschloß (U-Bahn) ein konsequenter Schritt der Infrastrukturpolitik. Um sein öffentliches Nahverkehrssystem wurde München in den 70er Jahren allgemein beneidet. Da in das S-Bahnnetz aber keine weiteren Investitionen vorgenommen wurden, die Nutzermengen aber erheblich zugenommen haben, sind die Kapazitätsgrenzen dieses Verkehrsmittels, zumindest zu Stoßzeiten, längst erreicht. Günstiger sieht es für den U-Bahnbetrieb aus. Dieser ist konsequent weiter vorangetrieben worden und umfaßt inzwischen ein Streckennetz von fast 60 km Länge. Wichtiger aber ist die Grundkonzeption des U-Bahnnetzes, die von der des S-Bahnnetzes abweicht. Während sich beim S-Bahnnetz alle Linien in einem zentralen Tunnel bündeln und deshalb zwangsläufig technische Kapazitätsgrenzen schnell erreicht sind, ist das U-Bahnnetz dezentraler aufgebaut. Die einzelnen Linien kreuzen sich an verschiedenen Punkten der Innenstadt, so daß der Hauptbelastungsbereich gedehnt und entzerrt wird. Die grundsätzlich radiale Struktur beider Systeme hat aber dazu beigetragen, die starke Position Münchens und insbesondere der Münchner Innenstadt zu verfestigen und zu stärken.

Das Hauptgerüst der Hauptverkehrsstraßen stammt in seinen Grundzügen bereits aus der Vorkriegszeit. Es handelt sich dabei um die radial auf München zuführenden Fernstraßen, die an der Peripherie enden und über innerstädtische Hauptstraßen bis in die Innenstadt hineingeführt werden, sowie um den mittleren Ring, der inzwischen mitten im bebauten Gebiet liegt. Dieses Grundmuster der

Hauptstraßen wurde den steigenden Verkehrsmengen insofern angepaßt, als daß es ausgebaut und verdichtet wurde. Tangenten oder weiträumig an München vorbeiführende Entlastungsfernstraßen wurden aber – mit Ausnahme der (Nord-)Ost-Umgehung – nicht gebaut. Über lange Zeit war dieses Straßenmuster für die Entwicklung der Stadtregion München äußerst funktional. Von allen Seiten her ließ München sich gut erreichen und genauso konnte man von München aus das Umland erreichen. Mit der voranschreitenden gewerblichen Suburbanisierung wird das Verkehrssystem allerdings mehr und mehr dysfunktional. Neben die traditionell dominierende Verkehrsrelation Stadt-Umland bzw. umgekehrt, tritt die Relation Umland-Umland. Letztere kann aber in der Region München häufig nur auf Nebenstrecken oder auf einer die Innenstadt passierenden Fahrt bewältigt werden. Überlastungserscheinungen an den Nadelöhren sind die Folge.

Der bereits genannte Flughafen München II ist die größte laufende Infrastrukturausbaumaßnahme. Ursprünglich war der Flughafen München II nur als Ersatzstandort für den Flughafen München-Riem gedacht. Inzwischen wurde er aber wesentlich größer konzipiert, so daß er nicht länger einfach als Infrastrukturausbaumaßnahme zur Befriedigung eines vorhandenen Bedarfs eingeschätzt werden darf, sondern der neue Flughafen muß vielmehr als eigenständiger Entwicklungsimpuls für die Entwicklung der Region München eingeschätzt werden (vgl. Kap. 3 in Teil A).

4.4 Beiträge der Stadt-, Landes- und Bundespolitik

Während die bayerische Landesregierung sich in der Bundesrepublik Deutschland immer gern als Vorreiter des Föderalismus präsentiert, ist der Freistaat Bayern selbst eher zentralistisch organisiert. Diese landespolitische Grundhaltung hat die Entwicklung Münchens erheblich beeinflusst. Neben den Ministerien sind nämlich eine große Zahl von Behörden in München konzentriert. Dies trifft auch auf Behörden zu, die von ihrer Funktion her gar nicht unbedingt auf einen Standort in München angewiesen wären. Zusätzliche Investitionen des Freistaates in diesen Bereich und Neueinstellungen von Arbeitskräften kommen daher der Stadt München in besonderem Maße zugute. Auf die Ausweitung des öffentlichen Sektors um gut 40.000 Beschäftigte zwischen 1970 und 1987 war bereits hingewiesen worden. Ähnliches gilt für den Kultur- und Wissenschaftsbereich, der in München im Vergleich zu Bayern übermäßig stark vertreten ist. Auch hier kommen die vom Freistaat finanzierten Investitionen und Ausbaumaßnahmen direkt der Landeshauptstadt zugute. So erhält München allein durch seine Hauptstadtfunction Wachstums- und Entwicklungsimpulse, wie sie keiner anderen Stadt Bayerns in vergleichbarem Maße zufallen.⁸

Wie für München, so gilt für ganz Bayern, daß die Landesregierung eine konsequente Industrialisierungspolitik betrieben hat. Darunter soll sowohl die Schaffung infrastruktureller Rahmenbedingungen

⁸ Es muß aber auch darauf hingewiesen werden, daß der hohe Besatz mit öffentlichen Administrationen der LH München fiskalische Probleme bringt. Die öffentliche Hand entrichtet keine Gewerbesteuer. So muß die Kommune durch hohe Gewerbesteuerbesätze die entstehenden Nachteile ausgleichen.

als auch die Schaffung eines stabilen und unternehmensfreundlichen Wirtschaftsklimas verstanden werden. Als Sitz der Landesregierung erzielt München vielfältige Aufmerksamkeits- und Attraktivitätsgewinne. Durch die Konzentration von öffentlichen Einrichtungen entstehen Folgewirkungen und Folgeansiedlungen im privaten Sektor. Allerdings bringt gerade diese Konzentration öffentlicher Funktionen nur geringe Steuereinnahmen und kann auch zu einer Belastung für die Stadt werden. Als wichtigste Einzelentscheidung wird München durch den Bau des neuen Flughafen für viele Wirtschaftsunternehmen attraktiver, was einen weiteren Ansiedlungs- oder Expansionsschub auslösen wird.

In den Medien werden häufig die Streitigkeiten und Gegensätze zwischen "schwarzer" Landespolitik und "roter" Kommunalpolitik betont. Tatsächlich gab es aber gerade in der Vergangenheit häufig fruchtbare Symbiosen zwischen den Zielen der Stadt- und der Landespolitik. Die späten 60er Jahre, d.h. die Vorbereitungszeit auf die Olympischen Spiele von 1972 stehen beispielhaft für einen recht weitgehenden Zielkonsens in Fragen der Stadtentwicklung. Seinerzeit wurden im Zusammenspiel von Stadt- und Landespolitik wichtige Investitionen in die Wege geleitet. Dazu zählen der Bau des S-Bahnnetzes, der Bau des U-Bahnnetzes, der Bau des Autobahnringes (A 99) und auch die Anlage von Großwohnsiedlungen. Letztere sind zwar in den 80er Jahren stark in die Kritik geraten, zu ihrer Bauzeit trugen sie aber dazu bei, Wohnraum in der rasch wachsenden Großstadt zu schaffen.

Von den Beiträgen der Bundespolitik zur Entwicklung Münchens gilt es die Verlagerung von Bundes-einrichtungen - insbesondere aus dem Bereich von Großforschungseinrichtungen und aus dem militärischen Sektor - in die Region München zu nennen. Genauso wichtig mag aber das lange Festhalten am Monopol der Bundespost sein. Dieses Monopol hatte wenige "Hoflieferanten", zu denen auch Siemens zählte. Durch diese gesicherten und langfristigen Lieferbeziehungen hatte Siemens bei seiner Unternehmensentwicklung immer ein sicheres Standbein. Umgekehrt führte diese Beziehung dazu, daß der Bund die Forschung und Entwicklung bei Siemens mitförderte, was letztlich auch der Region München wiederum zugute kam. Ähnliches gilt für die Rüstungsaufträge der Bundeswehr, die den Rüstungsunternehmen in der Region München zufließen und damit auch Arbeitsplätze schufen und Kaufkraft in die Region brachten.

4.5 Entwicklungschancen einer Solitärstadt

München hat anders als Düsseldorf, Köln oder Frankfurt keine regionalen Konkurrenten. Die Landeshauptstadt nimmt im bayerischen Raum eine absolute Sonderstellung ein. Um es überspitzt zu sagen, es gibt sehr viel "flaches Land" in Bayern, von dem sich die Landeshauptstadt übermächtig abhebt.

Diese räumliche Sonderstellung Münchens, in Verbindung mit dem bayerischen Zenträlismus, hat zu einem ständigen Talentdrain nach München geführt. Man kann davon ausgehen, daß diese Zuwan-

derung der aktiven, stark motivierten und kreativen jungen Erwerbstätigen aus dem ganzen bayerischen Raum in München zu einer Konzentration von Talenten geführt hat, die es an keiner anderen Stelle Bayerns zu finden gibt.

Bisher ist der Entwicklungsabstand zwischen München und seinem Umland, besser gesagt Bayern, trotz der insgesamt enormen Entwicklung in Bayern immer noch größer geworden. Als Solitärstadt profitiert München in besonderem Maße vom Stadt-Land-Gefälle.

4.6 Leben in München

Seit Jahrzehnten wird die Stadt München sowohl von Einheimischen wie auch von Fremden als besonders attraktiver Ort zum Leben eingeschätzt. Umfragen verweisen immer wieder darauf, daß München in Deutschland eine der beliebtesten Städte, wenn nicht gar die beliebteste Großstadt überhaupt ist. Im Vergleich zu anderen Großstädten gilt München als gemütliche Stadt. Gemütlichkeit ist dabei ein schillernder und vielschichtiger Begriff. Er kann je nach Verwendungszusammenhang unterschiedliche Dinge benennen. Er kann für das bayerische Sprachidiom stehen, welches für viele Zugerelste echte Urwüchsigkeit ausstrahlt, oder auch für die Möglichkeit, in der Mittagspause in einem Biergarten eine Maß zu sich zu nehmen.

Diese erste Annäherung an München verweist bereits auf den hohen Freizeitwert der Stadt. Betrachtet man die Daselnsgrundfunktionen Wohnen, Arbeiten, sich Versorgen, sich Erholen sowie die vermittelnde Funktion des Verkehrs, so zeigt sich, daß das positive Münchenbild vor allem von der Funktion des Erholens und im gewissen Maße auch von der Funktion des Arbeitens geprägt wird. Das kulturelle Leben in München – von den Biergärten bis zum Staatstheater – ist nicht unbedingt avantgardistisch, aber durchaus – je nach Wunsch – entspannend, gemütlich oder anregend. Die bayerische Voralpenlandschaft mit den "niedlichen Dörfern" bietet für den Wochenendausflügler den rechten Kontrast zum technisierten Arbeitsplatz in der Großstadt. Die oberbayerischen Seen als Surferparadiese sowie die Alpen als Tummelplatz für Skifahrer im Winter und Wanderer im Sommer bieten Gelegenheiten zur Freizeitgestaltung, wie sie sich in einer derart geballten Form sonst in Deutschland nicht finden. Schließlich schafft das stabile Klima mit kalten, verhältnismäßig schneereichen Wintertagen, einem frühen Frühling und einem langem Sommer die rechten Rahmenbedingungen, um München und sein Umland auch genießen zu können.

Detlef Ipsen spricht in diesem Zusammenhang vom Raumbild des Südens. Der Süden – so Ipsens These – sei "irgendwie positiv und attraktiv. (...) Die im fordistischen System angelegte Freizeitorientierung fand in Oberbayern ein reichhaltiges Angebot. Der kurze Weg zu den Bergen, die winterliche Spritztour zum Spitzingsee, Segeln und Wandern, die Nähe zu Italien, Biergärten, Oper und Oktoberfest ließen die Elemente eines Münchener Lebensstils entstehen" (S. 929). "Warum aber kann in Bayern oder Südbaden, in Grenoble und in Nizza, in Südengland und Kalifornien ein solches Raumbild entstehen, aber nicht oder doch viel schwerer im Ruhrgebiet oder Nordhessen? ...für den süd-

deutschen Raum, vor allem für Bayern und auch für Savoyen und die Provence fällt auf, daß sich über viele Jahrzehnte hinweg diese Räume langsamer entwickelt haben, daß sich zahlreiche traditionelle Lebensformen, auch Landschafts- und Architekturformen, halten konnten. Die Lebenswelt ist nicht im gleichen Maße durch Ökonomie und Staat kolonisiert, wie dies in den altindustriellen Räumen und den Räumen, die sozialdemokratischer Modernisierungspolitik unterworfen waren, der Fall ist" (S. 930)⁹.

Auch als Arbeitsplatz ist München äußerst attraktiv. Mit über 800.000 Arbeitsplätzen in der Stadt ist das Angebot gleichermaßen umfangreich wie vielfältig. Es gibt bei unterschiedlichen Unternehmen viele gleichwertige Arbeitsplätze. Das heißt für den Arbeitnehmer, ein Wechsel des Arbeitsplatzes ist möglich, ohne daß man seinen Wohnstandort und seine Sozialbeziehungen aufgeben muß. München hat darüber hinaus viele junge und wachsende Unternehmen. Eine solche Struktur bietet für viele Arbeitnehmer die Gelegenheit zum raschen Aufstieg. München hat wenig Arbeitslose und viele freie Stellen. Als (hochqualifizierter) Arbeitnehmer hat man daher in München eine starke Position auf dem Arbeitsmarkt. Alle Punkte zusammen machen München zu einem attraktiven Arbeitsmarkt, und sie haben die Zuwanderung von hunderttausenden jungen, mobilen und hochqualifizierten Menschen in die Stadt und die Region entscheidend mitbewirkt. Es sollte in diesem Zusammenhang auch nicht vergessen werden, daß die große Wachstumsperiode Münchens in den 60er Jahren mit der Zeit zusammenfällt, als Urlaubsreisen bei den Arbeitnehmern zum Allgemeingut wurden. Nicht wenige Deutsche haben ihre ersten Urlaube in Oberbayern verbracht oder das Land zumindest auf der Durchreise kennengelernt. Werbesprüche wie "Jupp, komm nach Bayern" (BMW) und "Da wohnen, wo andere Urlaub machen" haben ihre Wirkung nicht verfehlt.

Daß diejenigen, die München im Hinblick auf Arbeit und Freizeit schätzen, dort auch wohnen müssen, wird von Vielen als notwendiges Übel empfunden. Die hohen Grundstückspreise und die hohen Mieten machen es nicht leicht, Wohneigentum zu erwerben oder auch nur eine Mietwohnung zu erlangen. Diese Kritik an den Verhältnissen ist nicht neu. Sie läßt sich in leicht abgewandelter Form über Jahrzehnte hinweg immer wieder finden, und scheint geradezu charakteristisch für Räume mit dynamischen Entwicklungen zu sein. In den 60er und frühen 70er Jahren konnte man die Nachfrage nach mehr Wohnraum zum Teil durch die Erstellung von Großwohnanlagen wie Neuperlach auffangen. Solche Lösungen scheinen heutzutage weder architektonisch angemessen noch politisch durchsetzbar noch entsprechen sie den Wohnvorstellungen der Wohnungssuchenden. Zum Teil konnte der Druck auf den Wohnungsmarkt auch ins Umland abgeleitet werden. Die gestiegenen Preise dort, die verstopften Straßen und öffentlichen Verkehrsmittel, die immer längeren Wege zu den Arbeitsplätzen in der sich vergrößernden Stadtregion machen aber auch das Wohnen im Münchener Umland weniger angenehm.

⁹ Ditlev Ipsen: Raumbilder. Zum Verhältnis des ökonomischen und kulturellen Raumes. In: Informationen zur Raumentwicklung 11/12 1986, S. 921-931.

Als zentraler Ort für ein weites Umland bietet die Stadt München ein vielfältiges Einkaufsangebot. Aufgrund der monozentrisch ausgerichteten Siedlungs- und Verkehrsstruktur kommt dabei der Münchner Innenstadt eine besondere Bedeutung zu. Hier finden sich Häufungen von Geschäften für den hochwertigen Bedarf. München gilt heute als teure Einkaufsstadt, so daß der Attraktivität des großen Angebotes das hohe Preisniveau entgegensteht.

Betrachtet man schließlich den Verkehr, so ist München zwar bekannt als Stadt mit einem gut ausgebauten U-Bahnnetz. Andererseits ist München seit Jahrzehnten die Stadt Deutschlands mit der größten Autodichte. Die ständig neuen Zulassungsrekorde gelten genauso für München wie für Regionen mit geringerer Autodichte. Die Überlastung des öffentlichen Verkehrsnetzes und die chronische Verstopfung der Hauptverkehrsstraßen lassen München derzeit, im Hinblick auf den Verkehr, als unattraktive Stadt erscheinen. Dies gilt aber nur für die jüngste Vergangenheit. Als München im Zuge der Olympischen Spiele ein Investitionsschub zum Ausbau seines Infrastrukturnetzes (Straßen und ÖPNV) erfuhr, galt die Stadt lange Zeit als verkehrsmäßig modernste und am besten organisierte in Deutschland.

Insgesamt läßt sich feststellen, daß die Attraktivität Münchens durch das Wachstum der Stadt, durch die Zunahme an wohnungssuchenden, einkaufenden, sich erholenden und sich versorgenden und umherfahrenden Menschen auf die Dauer immer stärker beeinträchtigt wird. Da andererseits schon seit Jahrzehnten das Ende der Münchner Attraktivität und der Münchner Gemütlichkeit befürchtet und beklagt wird, scheint die Anpassungsfähigkeit der Stadt doch elastischer zu sein als dies von den Kritikern der Entwicklung geglaubt wird, da jeder einzelne auf seine Weise sich mit dem umgebenden System irgendwie zu arrangieren versteht. Die Attraktivität Münchens als Ort zum Leben war und ist wahrscheinlich ungebrochen.

Teil B Die Münchener Mischung in Gefahr

1 Wachstumsprobleme

Über Jahrzehnte war ein starkes Wirtschafts- und Bevölkerungswachstum für München fast ein Normalzustand. Genau so regelmäßig wurden seine Auswirkung, insbesondere die Motorisierung, der Straßenbau oder die Expansion am Stadtrand in Boomphasen kritisiert.¹ Strotz dieses periodischen Wachstumspessimismus oder seiner Ablehnung hielt der Boom auch nach längeren Pausen unvermindert an. Die neue Kritik äußert sich auf breiter Front. Keinesfalls sind es nur Minderheiten oder soziale Randgruppen, die durch die negativen Begleiterscheinungen des Wachstums in München getroffen werden. Vielmehr kann fast ein jeder in München die Streßsymptome in irgendeinem Bereich seines Lebens- oder Arbeitsumfeldes wahrnehmen.

Die neu Hinzuziehenden und die freiwillig oder gezwungen Umziehenden erleben die Engpässe am Wohnungsmarkt und die hohen Mieten. Bauwillige werden mit Flächenknappheiten konfrontiert. Die Pendler im morgendlichen und abendlichen Berufsverkehr stöhnen über überfüllte S-Bahnen oder die Staus auf den Straßen. Die Fahrer im gewerblichen Lieferverkehr können festgesetzte Termine nicht einhalten, weil die Stadt "wieder mal dicht ist". Arbeitgeber haben Schwierigkeiten, Mitarbeiter mit einfachen und mittleren Qualifikationen zu finden, weil die Lebenshaltungskosten in München so hoch sind. Arbeitnehmer ohne Qualifikation finden trotz Arbeitskräftemangels in München keinen Job, weil Tätigkeiten für Unqualifizierte in der Wirtschaft wegrationalisiert werden. Ansiedlungswillige Unternehmer werden mit den Flächenengpässen in der Stadt konfrontiert. Aussiedlungswillige Unternehmer stoßen auf Abschottungsbestrebungen bei den Umlandgemeinden. Selbst die Freizeit ist in München nicht mehr das, was sie einmal war. Der obligatorische Wochenendstau auf den Autobahnen, das Gedränge an den Seen, in den Biergärten und in den Alpen konterkarieren den hohen Freizeitwert des Münchner Hinterlandes. Das alles muß das Image der Stadt tangieren. Neben das leuchtende München, das Millionendorf, die Weltstadt mit Herz und das Silicon Bavaria ist der Eindruck einer Metropole mit entsprechenden Metropolenproblemen getreten. Dabei ist heute weniger als früher abzusehen, wann diese Schwierigkeiten überwunden sein werden. So lagen die durchschnittlichen Wohnflächen in München mit 35 qm pro Person zum Zeitpunkt der Volkszählung 1987 um 2 qm unter dem bundesrepublikanischen Durchschnitt von knapp 37 qm. Die tatsächlichen Probleme am Wohnungsmarkt sind inzwischen immer gravierender geworden, ohne daß sich wie in früheren Verknappungsperioden die Investitionsneigung kräftig erhöht hat. Bis heute ist keine Umkehrung der Entwicklung abzusehen. Die Nachfrage nach Wohnfläche und der Bedarf von Gruppen mit geringer Wohnkaufkraft wird weiter steigen, ohne daß eine adäquate Ausweitung des Angebots innerhalb Münchens oder auch im Umland in Sicht wäre.

¹ Vgl. dazu die Zitate im Anhang

Verkehr in München ist das Relzthema für fast alle Betroffenen. Alle vorhandenen Systeme sind an Kapazitätsengpässen angekommen. Dies gilt gleichermaßen für den viel gelobten öffentlichen Personennahverkehr, für den Individualverkehr in der Stadt als auch für den Fernverkehr (Autobahn, Flughafen München-Riem). Seit längerer Zeit ist man sich einig, daß etwas getan werden muß. Nur die Handlungsmöglichkeiten sind weitgehend ausgeschöpft. Der Ausbau des S-Bahn-Netzes scheitert bisher an langfristigen Finanzierungsfragen, der Ausbau des innerstädtischen Straßensystems wird diskutiert, aber ein politischer Konsens darüber ist nicht abzusehen. Einzig der U-Bahn-Ausbau geht in München zügig voran, weil hierfür die finanziellen Zuständigkeiten eindeutig geregelt sind und das Konfliktpotential aufgrund der unterirdischen Streckenführung vergleichsweise gering ist. Eine Lösung der Verkehrsprobleme der Region insgesamt ist jedoch nicht in Sicht. Die Konflikte drohen sich Jahr für Jahr zu verschärfen.

Der fortschreitende Strukturwandel in München hat selektive Auswirkungen auf die Wirtschaftsunternehmen. Hochproduktive Bereiche wachsen, während der produzierende Sektor rückläufig ist. Unternehmen mit einem hohen Ertrag im Verhältnis zur Grundfläche können sich in München halten oder ausdehnen, während Unternehmen mit einem niedrigen Ertrag im Verhältnis zu ihrem Flächenbedarf aus der Stadt gedrängt werden. Durch diese Entwicklung wird einem Teil der eingesessenen Münchner Arbeiterschaft stückweise die Erwerbsgrundlage entzogen. Eine zwangsweise Abwanderung oder ein Pendlerdasein ist die Folge. Auf der anderen Seite ist eine Großstadt wie München auf eine Vielzahl einfacher und mittlerer Tätigkeiten angewiesen, sei es im öffentlichen Dienst oder im Gesundheitssektor. Hier wird es zunehmend schwieriger Arbeitskräfte zu erhalten, weil die gezahlten Löhne nicht mit der Expansion der Lebenshaltungskosten mithalten können. Trotz der insgesamt geringen Arbeitslosigkeit in München gibt es also qualifikationsbedingte Engpässe und auch Verdrängungseffekte auf dem Münchner Arbeitsmarkt.

München ist eine der am dichtesten besiedelten genutzten Großstädte Deutschlands, und jede weitere Umwidmung von Freiflächen in Siedlungs-, Gewerbe- oder Verkehrsflächen wird als weiterer radikaler Einschnitt in das ökologische System der Stadt verstanden bzw. interpretiert. Die Flächenversiegelung ist aufgrund der dichten Bebauung weit vorangeschritten. Die Luftbelastung ist enorm. Insbesondere bei Inversionswetterlagen wird es spürbar, daß München die größte Automobildichte einer bundesdeutschen Großstadt aufzuweisen hat. Das Müllproblem als neu wahrgenommenes Umweltproblem hat inzwischen ebenfalls eine hohe Aufmerksamkeit in der Öffentlichen Diskussion erhalten. Es scheint, als seien hier absolute oder auf jeden Fall schwerer als in der Vergangenheit aufzulösende Engpässe entstanden. Vor allem gilt hier, wie bei den Wohnungsproblemen, daß die Schwierigkeiten nicht mehr in den Grenzen in der Stadt München selbst überwunden werden können.

Wie bereits eingangs erwähnt könnte man mit Blick auf die Vergangenheit darauf verweisen, daß die skizzierten 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 in München sind immer noch geringer als etwa in Mailand, Barcelona, Paris oder Brüssel. Vor dem Hintergrund der bekannten internationalen 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 und Phasen des beschleunigten Strukturwandels immer wieder auf, um dann allmählich auch wieder an Bedeutung zu verlieren.

2 Kapazitätsgrenzen des Sternmodells der räumlichen Entwicklung

Neben den Wachstumsproblemen, wie sie in allen prosperierenden Großstadtreionen in ähnlicher Art und Weise zu beobachten sind, treten in München Probleme auf, die aus dem Mißverhältnis zwischen der inzwischen erreichten Regionsgröße und dem überkommenen Siedlungssystem entstehen. Längst sind Stadt und Umland zu einem eng verflochtenen Wirtschaftsraum zusammengewachsen, in dem immer mehr traditionell auf einen Standort in der Stadt angewiesene Funktionen in das Umland abgewandert sind. In der Agglomeration mit rund 2,5 Million Einwohnern verteilt sich die Bevölkerung rund zur Hälfte auf die Stadtgemeinde München und zur anderen Hälfte aber auch auf die Umlandgemeinden. In dieser Agglomeration, von deren Kern man auf modernen Schnellverkehrswegen in einer Stunde einen Radius von 50 - 60 km erreichen kann, hat die Integration der politisch-administrativen Entscheidungsorganisationen und Prozesse nicht Schritt gehalten mit der Integration der Wirtschaft und des Alltagslebens.

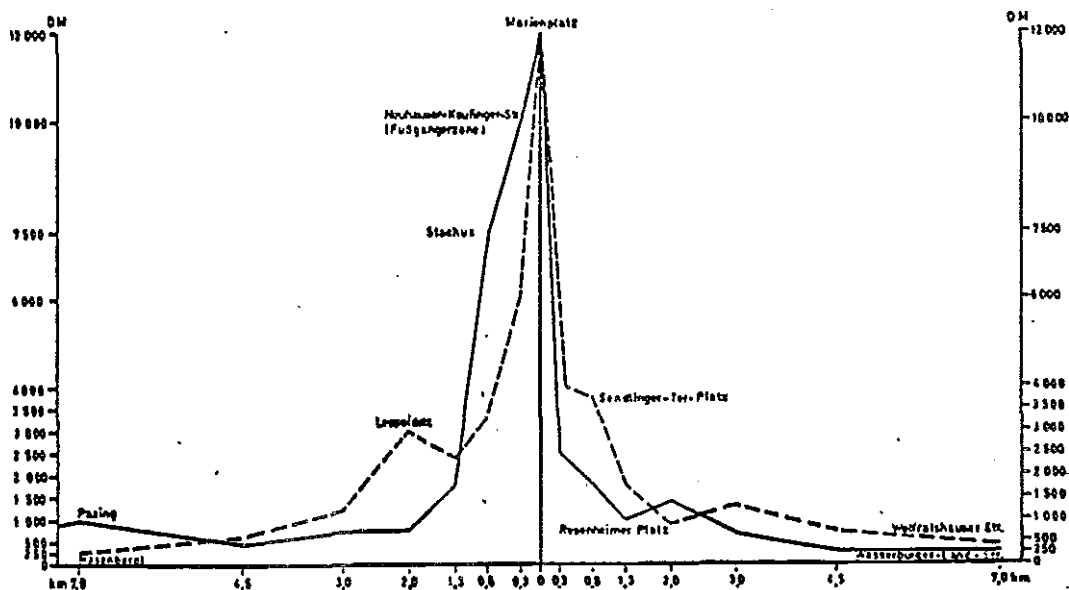
München ist langsam aber sicher aus seinem Anzug herausgewachsen, der für die Münchenentwicklung der letzten Jahrzehnte maßgeschneidert war. Sehr gut läßt sich dieses Problem am Beispiel des BMW-Standortes, nördlich des mittleren Rings verdeutlichen. Als BMW seinen neuen Produktions- und Verwaltungsstandort nördlich des mittleren Rings einrichtete, handelte es sich dabei noch mehr oder weniger um eine Stadtrandlage. Das Werk am Petuelring befand sich auf einem geeigneten Standort für ein großes Industrieunternehmen mit einer günstigen Lage zu den Fernverkehrsstraßen. In den 80er und 90er Jahren wurde und wird der Hauptstandort von BMW zunehmend eingeeengt und von der Entwicklung der Region überrannt. Die einstige Stadtrandlage ist inzwischen fast zur Innenstadtlage geworden. Es gibt Schwierigkeiten mit dem Zulieferverkehr, der auf den verstopften Straßen stecken bleibt, und es gibt immer mehr Nachbarn, die sich von dem großen Industriegebiet, seinen Emissionen und dem durch ihn hervorgerufenen Verkehr gestört fühlen. Probleme dieser Art sind nicht neu. London ist trotz steigender Engpässe weiter gewachsen. Paris hat erst sehr spät mit der bewußten Planung größerer Satellitenstädte und Entlastungszentren begonnen. Auch in München ist davon auszugehen, daß die bisherige Erfahrungsregel weiter gilt. Wächst die Region, so steigt der Druck auf die City.

Offensichtlich treten also in München Konflikte auf, die durch das weitgehend konzentrische Wachstum in München zu erklären sind. So wie auch andere Großstädte (Paris, London, Berlin) in ihren

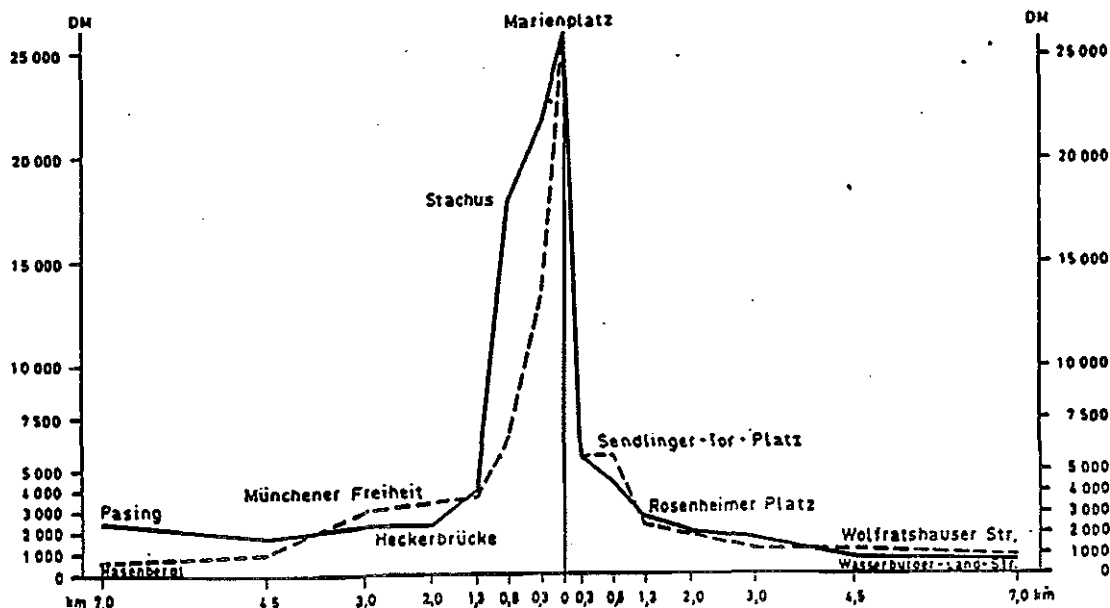
großen Expansionsphasen neue oder ergänzende siedlungsstrukturelle Konzepte erhalten, so scheint dies auch für München, genauer gesagt für die Region München, notwendig zu werden.

Abb. 6 Grundstückspreise in DM/qm in München in den Jahren 1975 und 1984 in Relation zur Entfernung vom Stadtkern

1975



1984



Legende:
 — West-Ost-Achse, - - - Nord-Süd-Achse.

Quelle: Detlef Marx und Otto Ruchty: Innenstadtentwicklung und Suburbanisierungsprozesse. In: Stadtentwicklung und Strukturwandel (=Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Neue Folge Band 168), Berlin 1987, S. 75,76.

Ein weiteres aus der zunehmenden Größe entstehendes Problem ist der Druck auf die Innenstadt, insbesondere auf die City. Die City ist der zentrale Ort für die ganze Region. Wächst die Region, so steigt entweder der Druck auf die City, weil bestimmte, für das wachsende Umland wichtige Funktionen in der City zusätzlich nachgefragt werden, oder aber es sind echte Entlastungszentren erforderlich, die City-Ergänzungsfunktionen übernehmen. Die gute verkehrliche Erreichbarkeit der Münchner City, die im wesentlichen Maße durch das radiale öffentliche Verkehrssystem begünstigt wird, hat schon zu einer überproportionalen Aufwertung der Grundrenten und Mietpreise geführt (vgl. Abb. 6). Hieraus wächst die Gefahr, daß sich langfristig in der City nur noch Funktionen mit den höchsten Flächenerträgen pro qm Grundfläche halten können (Schnelldreher). Andere wichtige Cityfunktionen werden hingegen nach außen abgedrängt. Auf diese Weise kann das Wachstum der Region über den Umweg der Boden- und Mietpreiserhöhung zu einer Verarmung der Münchner City führen, die langfristig die Gesamtattraktivität Münchens reduzieren könnte.

Durch die zunehmende Größe der Region kommt es zu einer bedingten Entwertung des Verkehrswegemusters. Aufgrund der fortschreitenden Suburbanisierung wird das monozentral angelegte Siedlungssystem mit den ins Umland ausstrahlenden Achsen und dem darüberliegenden radialen Verkehrssystem zunehmend dysfunktional. Während durch das Wachstum des Umlandes, das Gewicht der Kernstadt zumindest relativ abnimmt, sind die wachsenden Querverkehre auf den Weg durch die Kernstadt angewiesen, weil echte Tangentialverbindungen fehlen. Im weiteren Umland sinkt trotz steigender Flächenreserven die Erreichbarkeit, weil die Abstände zwischen den Achsen zunehmen.

3 Probleme aufgrund gestiegener Komplexität

Ein in der öffentlichen Diskussion weniger stark wahrgenommenes Phänomen des wirtschaftlichen Strukturwandels der letzten Jahre ist die zunehmende Verflechtung von Unternehmen und Produktionsstrukturen in Form von Netzwerken. Die Produktionstiefe in der Industrie ist in der Regel geringer geworden. Dem gegenüber haben sich die Lieferbeziehungen ausgeweitet. Die Forschungsintensität der Produktion hat sich erhöht, wobei auch der Bedarf an externen Beratungen überproportional gestiegen ist. Die Entwicklung von Unternehmen wird deswegen zunehmend nicht nur durch die individuelle Leistungsstärke sondern auch durch ein geeignetes Umfeld für Kooperation, Lieferbeziehung und Beratung geprägt.

München ist in der glücklichen Lage, eine sehr günstige, wirtschaftsstrukturelle Mischung aufzuweisen. Die wirtschaftliche Stärke Münchens beruht zu einem erheblichen Teil auf dem engen Zusammenspiel hochwertiger Produktion mit entsprechenden hochwertigen Dienstleistungen. Ein einfache Forcierung des Strukturwandels mit einseitiger Förderung des Dienstleistungssektors kann für München keine sinnvolle Strategie der Wirtschaftspolitik sein. Ganz im Gegensatz zu dieser Position beobachtet man in zahlreichen Umlandgemeinden Münchens eine Neigung, nur noch hochwertige,

sehr spezielle Produktionsformen zuzulassen und sich soweit möglich als Standort für Dienstleistungen zu spezialisieren. Im Verkehr läßt sich die Komplexität der Probleme nicht mehr durch die bloße Zunahme des Kraftfahrzeugverkehrs als Folge steigender Einwohnerzahl und einer steigenden Zahl der Arbeitsplätze oder eine gestiegene Lust am Autofahren erklären. Es sind nicht länger nur die Stoßzeiten des Pendlerverkehrs morgens und abends, die zu den Überlastungen auf den Straßen führen. An manchen Strecken läßt sich schon von einer Dauer-Rush-Hour von morgens um 7 Uhr bis abends um 7 Uhr sprechen. Es gibt offensichtlich strukturelle Veränderungen in Gesellschaft und Wirtschaft, die für die Zunahme des Verkehrs, über das reine Mengenwachstum hinaus, verantwortlich sind. Die fortschreitende Tertiärisierung führt zu einer Zunahme des Personen- und Wirtschaftsverkehres während des Tages. Die Lieferbeziehungen werden enger, weil die räumliche Arbeitsteilung fortschreitet. Damit stehen aber auch Verkehrsformen, die sich nicht einfach aus dem Öffentlichen Verkehr umlagern lassen. Strategien der Begrenzung des Individualverkehrs stoßen angesichts dieser Nachfrage sehr rasch an bestimmte Grenzen.

4 Das konzeptionelle Vakuum - Fehlender Konsens und eingeschränkte Problemwahrnehmung

In Regionen, die über lange Fristen durch eine extrem hohe Wettbewerbsfähigkeit gekennzeichnet waren, wird dazu tendiert, diesen Faktor zu unterschätzen und zu vernachlässigen, weil die Wirtschaftskraft für ausreichend gehalten wird. Im politischen Leben leistet man sich unproduktive Konflikte und Blockaden. Wirtschaftspolitische Energien werden zu häufig durch (unwichtige) Randthemen absorbiert. Die politische Debatte wird allzu leicht von Randthemen beherrscht. Das Ziel der Stärkung der künftigen Wettbewerbsfähigkeit wird dabei leicht vernachlässigt. Das hat als Ergebnis zur Folge, daß ein zu großer Teil der Entscheidungskapazitäten damit gebunden wird, Konsens zu schaffen statt Fortschritte für die Region zu erwirtschaften. In Regionen mit hoher Wettbewerbsfähigkeit und scheinbar unzerstörbaren Strukturen bestimmt häufig parteipolitischer Dogmatismus die Debatten. Die gilt insbesondere dann, wenn mehrere Ebenen der Gebietskörperschaften kooperieren müssen. Alle Städte haben schließlich mit dem Problem zu kämpfen, daß die langfristigen Stadtentwicklungsstrategien in Konflikt geraten mit den unmittelbaren kurzfristigen Wählerwünschen. Zukunftsorientierung ist gerade in der Kommunalpolitik, die jeweils langfristige Investitionsprojekte starten muß, besonders schwierig.²

In der Region München sind fast alle genannten Phänomene mehr oder weniger intensiv zu beobachten. In den 50er und 60er Jahren wurden in München die Grundlagen für einen langfristigen erfolgreichen Entwicklungsprozess gelegt. Mitentscheidend für den Aufschwung war der implizite

² Die Boroughs der Londoner Docklands haben über ein Jahrzehnt vergeblich eine Reindustrialisierungsstrategie versucht, obwohl durch die Transformation Londons zur Dienstleistungsstadt nur ein Erfolg als ergänzendes Entwicklungsgebiet der Londoner City zu erwarten war. Diese gegen die stadträumliche Lage gerichtete Strategie hat die politischen Mehrheiten in diesen Gebieten stabilisiert, der wirtschaftlichen Entwicklung jedoch geschadet.

Entwicklungskonsens, der die wichtigsten Mitspieler der Entwicklung über Parteilgrenzen hinweg sehr fruchtbar miteinander kooperieren ließ. Dem gegenüber stehen wir heute vor einem Verlust der Autorität der Kommunalpolitik und einem Verlust der Autorität des städtischen und regionalen Entwicklungsleitbildes. Sei es die Diskussion um die Grenzen des Wachstums und um die ökologischen Folgelasten der Industriegesellschaft; sei es eine zunehmende Egozentrik in der Gesellschaft und der Unwillen, wegen sogenannter Sachzwänge zurückzustecken; sei es auch nur die Zufriedenheit mit dem Erreichten. Alles hat dazu beigetragen, daß die Bandbreite der Entwicklungskonzepte und politischen Vorstellungen über die Zukunft größer – wenn auch nicht unbedingt rationaler – geworden ist. Die Diskrepanz der heutigen Lösungsmodelle zwischen grünen alternativen Politikern und den typischen Wirtschaftsvertretern ist wesentlich weiter als in der Kommunalpolitik der 60er Jahre.

Das Faktum des fehlenden Konsenses in der Gesellschaft ist kein spezifisches Münchner Problem. Es betrifft im Grundansatz alle hochentwickelten Industriegesellschaften. Man kann den fehlenden Konsens bedauern oder als gesellschaftlichen Fortschritt preisen. Tatsache ist, daß ohne Konsens das Volumen der Ideen, Gutachten, Pläne und Diskussionen enorm ansteigt, während immer weniger davon umgesetzt wird. Es entsteht eine Atmosphäre der Unsicherheit, die zumindest von Wirtschaftsunternehmen als negatives Element unter den Standortfaktoren bewertet wird. Die Rücknahme des Gestaltungsanspruchs der Stadt- und Regionalplanung³ beginnt ihre Folgen zu zeigen. Unter den Bedingungen des fehlenden Konsenses ist die Wirtschaftspolitik und regionale Entwicklungspolitik in ihren Aktionen behindert oder gar gelähmt. Das heißt nicht, daß keine Entwicklung mehr stattfindet. Die Wirtschaft wird sich über Jahre auf dem Pfad weiterentwickeln, den sie in der vergangenen Periode eingeschlagen hat. Die Wettbewerbsfähigkeit einer Region geht trotz unzureichender Steuerung nur langsam verloren. Es handelt sich dabei um einen schleichenden Prozeß, bei dem über lange Zeit kaum merklich von der Substanz gelebt wird. Auch wenn Gespräche mit Wirtschaftsvertretern⁴ bereits jetzt auf manche Schwierigkeiten an und Unzufriedenheiten mit dem Standort hinweisen, entsteht daraus kein akuter Handlungsdruck – weder für die Unternehmen noch für die Politiker. Suboptimale Verhältnisse sind ja eher die Regel als die Ausnahme. Das Weiterwachsen der Region ohne eine echte begleitende wirtschaftspolitische und stadt- und regionalplanerische Begleitung muß langfristig zu Problemen führen. Im nachfolgenden Kapitel "Weiter so, München" werden die Herausforderungen aufgezeigt, die sich aus einer anhaltenden wirtschaftlichen Entwicklung für die Region ergeben. Ohne eine diese Entwicklung wahrnehmende und darauf reagierende Politik lassen sich langfristig Probleme absehen, die die Grundlagen der bisherigen Münchener Sonderstellung gefährden könnten.

³ Vgl. Ilse Helbrecht: Das Ende der Gestaltbarkeit? Zu Funktionswandel und Zukunftsperspektiven räumlicher Planung. Oldenburg 1991 (= Wahrnehmungsgographische Studien zur Regionalentwicklung 10).

⁴ Vgl. Anhang

5 "Welter so München" – Trendfortschreibungen von Wirtschaftswachstum und Strukturwandel

5.1 Unveränderter Wachstumsdruck und Strukturwandel

Von 1980 bis 1986 hat sich das Bruttoinlandsprodukt⁵ in München real um 15% erhöht. Im gleichen Zeitraum betrug die reale Zunahme in der Bundesrepublik 10%. Die unterschiedlichen Wachstumsraten von fast 2,4% für die bayerische Landeshauptstadt im Vergleich zu 1,6% in der (alten) Bundesrepublik belegen die überdurchschnittliche wirtschaftliche Dynamik Münchens. 1989 und 1990 lagen die Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts in der Region Oberbayern sogar bei 4–5%⁶. Nach einer Analyse des Wissenschaftszentrums Berlin⁷ wuchs die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im "Großraum München" von 1980–1988 um 6,8% auf 1.066.517 (Bund:+1,6%; alle Ballungsregionen +1,0%).

Unterschiedliche Abgrenzung von "Planungsregion 14" und "Großraum München"

Für die nachfolgenden Berechnungen und Trendfortschreibungen wird – sofern nicht explizit anders angegeben – als räumliche Bezugseinheit der "Großraum München" zugrundegelegt. Dieser besteht aus den Arbeitsamtsbezirken München, Freising und Rosenheim. Der Großraum München ist anders abgegrenzt als die Planungsregion 14 (vgl. Übersicht). Er weist gegenüber der "Planungsregion 14" eine um 15% höhere Bevölkerung und etwa 12% mehr Erwerbstätige auf. Die Verwendung des "Großraums" anstelle der Planungsregion für die nachfolgenden Berechnungen ist mit der differenzierten Datenbasis zu begründen, die in Bezug auf die Entwicklung der Erwerbstätigkeit auf der Arbeitsamtsbezirksebene vorliegt.

	Bev. VZ 1987	Bev. 1988	Planungsregion 14	Großraum München
Stadt München	1.185.400	1.206.400	x	x
LK Dachau	104.300	106.000	x	x
LK Eberberg	98.300	97.500	x	x
LK Erding	89.200	90.300	x	x
LK Freising	118.600	120.600	x	x
LK Fürstenfeldbruck	172.800	174.100	x	x
LK Landsberg a. Lech	83.600	84.900	x	
LK München	249.800	253.500	x	x
LK Starnberg	108.900	110.100	x	x
Stadt Rosenheim	53.200	53.800		x
LK Rosenheim	190.100	193.500		x
LK Miesbach	80.800	81.800		x
LK Bad Tölz-Wolfratshausen	98.600	99.700		x
Summe Bev. 1987			2.208.900	2.548.000
Summe Bev. 1988			2.243.400	2.582.500

5 Statistisches Jahrbuch München 1990 und Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1990

6 Berichte der IHK für München und Oberbayern von 1989 und 1990

7 Wissenschaftszentrum Berlin: Discussion Paper FS I 89 – 14. Dez. 1989

Zum didaktischen Charakter einer Trendfortschreibung

Prognostische Überlegungen über einen Zeitraum von 20 Jahren bedeuten in jedem Fall ein hohes Risiko. Um sich die Dimension der Aufgabe zu verdeutlichen, wäre es vergleichbar, aus der Perspektive des Jahres 1970 Aussagen über das Jahr 1990 zu treffen. Kaum jemand hätte 1970 z.B. die Risiken der Klimaveränderungen, die Wohnungsmarktprobleme, die lang anhaltende Arbeitslosigkeit in den 80er Jahren oder die Vereinigung der beiden deutschen Staaten vorhergesagt. Eine interne Langfristprognose des Bundeswirtschaftsministeriums aus dem Jahre 1969 kam u.a. zu folgenden Ergebnissen: Es wurde eine langfristige Wachstumsrate von 3,5% des BSP angenommen. Die Arbeitszeitverkürzung sollte bis Mitte der 80er Jahre zur Einführung der 35-Stundenwoche führen. Aufgrund des hohen Wachstums wurde eine ständige Steigerung der Beschäftigung mit einem hohen Zustrom von Gastarbeitern unterstellt. Die Annahmen beruhen schlicht auf einer Fortschreibung der Erfahrungen der 60er Jahre.

- Als Folge des "Endes der Nachkriegszeit" unterstellte man im Wohnungsbau einen Trendbruch, d.h. einen allmählichen Rückgang der Fertigstellungen. Dabei wurde völlig übersehen, daß nach der Wiederaufbauphase eine Periode der Wohnungsnachfragesteigerung aufgrund von Einkommenssteigerungen eintreten würde. Das Konzept einer Einkommenselastizität der Wohnungsnachfrage tauchte in den Analysen nicht auf.
- Nicht erkannt wurden die Auswirkungen des Babybooms auf das Ausbildungssystem und den Arbeitsmarkt.
- Nicht erkannt wurden die langfristigen Schwierigkeiten bei der Bewältigung des Strukturwandels. Zwar gab es von der IG-Metall veranstaltete Kongresse, die sich mit den Auswirkungen der Mikroelektronik befaßten. Die offizielle Wirtschaftspolitik nahm solche qualitativen Veränderungen des technischen Fortschritts jedoch nicht zur Kenntnis.
- Nach der Bewältigung der Kohle- und Stahlkrise von 1967 gab es auch kein Verständnis für den langfristigen Strukturwandel des Ruhrgebiets und die damit verbundenen politischen Aufgaben. Strukturwandel wurde weiterhin als ein automatischer sich selbst regelnder Vorgang angesehen. Die Erfahrungen der 60er Jahre mit der raschen Schrumpfung der Landwirtschaft oder auch der Textilindustrie, die ohne große Mühen bewältigt wurden, wurden auf regional sehr viel schwierigere Probleme übertragen.

Es ist zweckmäßig, sich zu vergegenwärtigen, daß die Masse aller langfristigen Prognosen auf solchen Fortschreibungen der jeweils jüngsten Wirtschaftsgeschichte besteht. Dabei bestünde die eigentliche Kunst einer Prognose darin, Trendveränderungen und neue Entwicklungsrichtungen vorherzusagen.

Trotz dieser Anmerkung schlagen wir vor, in einem Fortschreibungsszenario die Tendenzen der jüngeren Wirtschaftsentwicklung mit den schon absehbaren strukturellen Veränderungen über 20 Jahre fortzuschreiben. Mit Fortschreibung ist hier keine schematische Trendrechnung gemeint. Es wird vielmehr unterstellt, daß die üblichen Reaktionen auf relative Verknappungen und auf Preisverschiebungen weiterhin eintreten. Es wird unterstellt, daß der umweltschonende technische Fortschritt im bisherigen Tempo eintritt. Das bedeutet z. B., daß die Autos sparsamer werden und die Emissionen, die durch den Verkehr oder die Raumheizung entstehen (zumindest pro Pkw oder qm Nutzfläche) allmählich abnehmen.

Dieses Fortschreibungsszenario beansprucht nicht, Aussagen über die tatsächlich eintretende Entwicklung zu treffen. Ein solches Fortschreibungsszenario hätte allerdings den didaktischen Wert, sichtbar zu machen, welche Probleme und Spannungen aus der bisherigen Entwicklung entstehen können. Dann ist zu prüfen, ob eine Lösung der auftretenden Schwierigkeiten möglich und befriedigend bewältigbar erscheint.

Tab. 5: Beschäftigungsentwicklung im regionalen Vergleich 1980 - 1988

Sektoren	Wachstumsraten 1980 - 1988			Index 1988 (1980=100)			Index-Differenz 1988	
	Bund	Ball.-reg.	München	Bund	Ball.-reg.	München	M/Bund	/Ball.-reg.
Lw+En+Berg	-1,72	0,09	15,39	98,28	100,09	116,39	17,41	15,29
Industrie	-5,19	-7,23	-4,69	94,81	92,77	95,31	0,53	2,74
Bau	-16,75	-16,47	-12,81	83,25	83,53	87,19	4,73	4,39
DL prod	20,90	19,75	27,75	120,90	119,75	127,75	5,66	6,68
DL distr	-0,09	-0,69	7,36	99,91	99,31	107,36	7,46	8,10
DL kons	11,00	9,90	14,54	111,00	109,90	114,54	3,19	4,22
DL soz	24,02	21,65	24,10	124,02	121,65	124,10	0,06	2,01
DL staat	7,36	6,26	10,91	107,36	106,26	110,91	3,31	4,38
Sozialvers.pfl. Besch.	1,59	1,00	6,83	101,59	101,00	106,83	5,16	5,77

Abkürzungen:
 Bund Bundesrepublik Deutschland
 Ball.-reg. Ballungsregionen
 München Großraum München
 Lw+En+Berg Landwirtschaft, Energie und Bergbau
 Bau Bauwirtschaft
 DL prod Produktionsnahe Dienstleistungen
 DL distr Distributive Dienstleistungen
 DL kons Konsumbezogene Dienstleistungen
 DL soz Soziale Dienstleistungen
 DL staat Staatliche Dienstleistungen

Quelle: Eigene Berechnung nach Regionaldatenbank des Wissenschaftszentrums Berlin, Forschungsschwerpunkt
Arbeitsmarkt und Beschäftigung

Im Wirtschaftsstrukturvergleich mit dem Bund und allen Ballungsregionen (vgl. Tabelle 5) zeigt sich, daß in allen Sektoren positive Wachstumsdifferenzen zwischen München und den Vergleichsregionen entstanden sind. Der Strukturwandel der 80er Jahre zum Dienstleistungssektor hat sich in München forciert vollzogen. Der Bereich "Soziale Dienstleistungen" weist allerdings überall hohe Zuwächse auf. Besonders groß sind die Unterschiede bei den produktionsnahen und den distributiven Dienstleistungen. Es ist ein Zeichen relativ ausgeglichener Wachstumsdynamik, daß gleichzeitig der Industriesektor im Großraum München seine Stellung besser als der Bundesdurchschnitt behaupten konnte (-4,7% gegenüber -5,2% Beschäftigungsrückgang). Dagegen ist der durchschnittliche Rückgang der Beschäftigtenzahlen in diesem Sektor für die Raumkategorie Ballungsregionen im Vergleich zum Bundesdurchschnitt überproportional (-7,2%).

5.2 Trendfortschreibung von Wirtschaftswachstum und Beschäftigtenentwicklung

Um die potentiellen Beschäftigtenzahlen⁸ bei einer tendenziellen Fortsetzung der Wachstumsrelationen der 80er Jahre für die Jahre bis 2010 zu errechnen, werden zunächst die durchschnittlichen Beschäftigtenwachstumsraten jedes einzelnen Sektors aus der Basisperiode 1980 bis 1988 berechnet. Dieser Zeitraum beinhaltet eine Rezession (1980-1983) und eine Boomphase (1984-1988) und stellt sich somit als geeignete Referenzperiode für eine Langfristprognose dar. Um zu plausiblen Fortschreibungshypothesen zu gelangen, wurden die Ex-Post-Sektorwachstumsraten durch folgende Annahmen modifiziert:

- (1) Die Sektoren Landwirtschaft, Energie und Bergbau, der Bausektor und der staatliche Dienstleistungssektor wachsen nach Beschäftigten nicht weiter - die Beschäftigungseffekte saldieren sich etwa zu Null.
- (2) Das Wachstum der Beschäftigung im Industriesektors (1980 - 1988: -0,6% p.a.) bleibt konstant leicht negativ. Damit behauptet der Münchener Industriesektor seine relativ starke Stellung.
- (3) Die übrigen Dienstleistungssektoren wachsen zunächst bis zum Jahr 2000 unverändert; danach wird von einer halbierten Wachstumsrate ausgegangen (die immer noch über Bundestrend 80-88 liegt). Nur im Sektor soziale Dienstleistungen, in dem München im Bundestrend liegt, wird eine Abschwächung der Wachstumsrate um lediglich 20% ab 2000 angenommen.

Die Fortschreibung des Trends 1980-1988 mit den dargestellten, leicht modifizierenden Annahmen führt bis zum Jahr 2010 im Großraum München zu einem Zuwachs an sozialversicherungspflichtig Beschäftigten von 22%. Dies entspräche einer jährlichen Steigerungsquote von 0,9% p.a., was immer noch erheblich höher ist als das Wachstum des Bundesdurchschnittes von 1980-1988. In absoluten Zahlen entspricht diese Entwicklung einer Beschäftigtenzunahme bis zum Jahr 2010 um 291.500 Personen. Dabei werden die höchsten jährlichen Steigerungsraten mit 16.600 p.a. zwischen 1995 und 2000 erwartet.

Diese Fortschreibung macht das Potential sichtbar, das bei ähnlicher wirtschaftlicher Entwicklung wie in den 80er Jahren (einschließlich der Rezession) von der Münchner Wirtschaft realisiert werden kann. Die tatsächliche in der Zukunft realisierbare Entwicklung der Beschäftigtenzahlen ist allerdings von weiteren Faktoren abhängig; beispielsweise von den relativen Lohnkosten, der Verfügbarkeit von Arbeitskräften und dem Ausmaß des arbeitssparenden technischen Fortschritts. Für die Trendfortschreibung wurden solche Faktoren unverändert aus den Strukturen der 80er Jahre fortgeschrieben.

⁸ Es wurden keine Wachstumsraten der jeweiligen Inlandsprodukte geschätzt, da der Zusammenhang zu der in stadtökonomischer Sicht interessierenden Größe Beschäftigung, die totale Arbeitsproduktivität, nicht einfach zu schätzen ist, und die Berechnungen nur mit zusätzlichen Annahmen belasten würde. Es ist klar, daß bei generell anzunehmenden Produktivitätsfortschritten das entsprechende Sektorproduktwachstum immer höher sein muß als das jeweilige Beschäftigtenwachstum.

Tab. 6: Trendfortschreibung der Beschäftigtenentwicklung im Großraum München 1989-2010

	Jahr	1988	1995	2000	2005	2010
A	Lw+En+Berg	19.328	19.328	19.328	19.328	19.328
B	Industrie	324.105	310.760	301.565	292.642	283.984
S	Bau	72.285	72.285	72.285	72.285	72.285
O	DL prod	160.878	199.325	232.294	250.917	271.033
L	DL distr	218.206	232.204	242.748	248.211	253.797
U	DL kons	77.687	87.485	95.231	99.375	103.700
T	DL soz	136.258	164.589	188.366	210.836	235.986
	DL staat	57.770	57.770	57.770	57.770	57.770
	Sozialvers.pfl. Besch.	1.066.517	1.143.745	1.209.586	1.251.364	1.297.882
	insg. Beschäftigte	1.343.811	1.441.119	1.524.079	1.576.718	1.635.332
I	Lw+En+Berg	100	100	100	100	100
N	Industrie	100	96	93	90	88
D	Bau	100	100	100	100	100
I	DL prod	100	124	144	156	168
C	DL distr	100	106	111	114	116
E	DL kons	100	113	123	128	133
S	DL soz	100	121	138	155	173
	DL staat	100	100	100	100	100
	Sozialvers.pfl. Besch.	100	107	113	117	122

Abkürzungen:
Lw+En+Berg Landwirtschaft, Energie und Bergbau
Bau Bauwirtschaft
DL prod Produktionsnahe Dienstleistungen
DL distr Distributive Dienstleistungen
DL kons Konsumbezogene Dienstleistungen
DL soz Soziale Dienstleistungen
DL staat Staatliche Dienstleistungen

Quelle: Eigene Berechnung nach Regionaldatenbank des Wissenschaftszentrums Berlin, Forschungsschwerpunkt Arbeitsmarkt und Beschäftigung

5.3 Konsequenzen für die Bevölkerungsentwicklung

Die nachfolgende Abschätzung der zukünftigen Bevölkerungsentwicklung fußt auf einem anderen methodischen Ansatz als er üblicherweise bei Bevölkerungslangfristprognosen angewandt wird. Die Langfristprognosen zur Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland seit Anfang der 80er Jahre setzten methodisch bei der Fortschreibung von Geburtenraten und Sterblichkeit an und ergänzten diese Entwicklung durch eine Wanderungskomponente, in die die Erfahrung der jüngsten Vergangenheit (d.h. kaum Zuwanderung) einfloß. Im Ergebnis kamen sie so zu ausgeprägten Buckelphänomenen mit einem absoluten Hoch Anfang der 90er Jahre und einer danach rückläufigen Bevölkerung. Dabei wird nicht berücksichtigt, daß es in der Bundesrepublik in Zeiten wirtschaftlicher

Expansion immer zu einer erheblichen Zuwanderung von außen zur Deckung des Arbeitskräftebedarfs gekommen ist.⁹ Im vorliegenden methodischen Ansatz bildet das Potential der wirtschaftlichen Entwicklung die Basis der Berechnungen. Dadurch kommt der Wanderungskomponente bei der Abschätzung der zu erwartenden Entwicklungen ein erhebliches Gewicht zu.¹⁰

Würde sich die Wirtschaft in dem skizzierten Maß entwickeln, so wäre das derzeit verfügbare Angebot an Arbeitskräften in der Region quantitativ bei weitem nicht ausreichend. Ein Beschäftigtenwachstum um fast 300.000 Personen bis zum Jahr 2010 muß erhebliche Auswirkungen auf die Bevölkerungsentwicklung der Region haben, die letztlich auf eine starke Zuwanderung hinauslaufen würde. Bei der Schätzung des durch die Entwicklung der Arbeitsnachfrage induzierten "Bedarfs" an Bevölkerung soll von zwei Varianten der Entwicklung der Kohortenerwerbsquoten ausgegangen werden.

In Variante I (Status Quo) bleiben die Kohortenerwerbsquoten auf dem heutigen Niveau. Selbstverständlich ändern sich aber durch die demographische Entwicklung die durchschnittlichen Erwerbsquoten (von 50,68% auf 48,30%), sodaß die Bevölkerung überproportional wachsen müßte (+730.000 Personen bzw. + 28%).

Wahrscheinlicher sind jedoch steigende Erwerbsquoten, Variante II. Das DIW schätzt¹¹ neue Kohortenerwerbsquoten für das Jahr 2010, die vor allem das veränderte Erwerbsverhalten der Jungen (-), der Älteren (+) und der Frauen (+) widerspiegeln. Es ergibt sich nach Umrechnungen für das Jahr 2010 eine durchschnittliche Erwerbsquote von 51,90%. Die Entwicklung zwischen den Eckwerten für 1988 (heutige Erwerbsquote) und 2010 (DIW) wird von uns geschätzt. Es ergibt sich für den Großraum München ein Bevölkerungsanstieg um 500.000 Personen oder +19%. Das entspricht einem durchschnittlichen Zuwachs von rd. 20.000 p.a. in der Periode 1989-2000 und einem Zuwachs von rd. 26.500 p.a. in der Periode 2001-2010. Die Ergebnisse der Prognose aus Variante II werden im Folgenden als Basis für weitere Berechnungen genommen.

Der höchste jährliche Zuwachs an Nachfrage nach Bevölkerung entsteht in beiden Varianten, anders als bei der Arbeitsnachfrage, aufgrund der zunehmenden Überalterung der Bevölkerung und der daraus folgenden Senkung der Erwerbsquoten ab 2005.

Auch die Fortschreibung 1989 des Stadtentwicklungsplans der Landeshauptstadt München kommt in der Tendenz zu ähnlichen Aussagen. Dort wird von "kaum vermeidbaren Expansionstendenzen" (S. 32) gesprochen. Und weiter heißt es, "daß die Landeshauptstadt vor allem aus wirtschaftlichen Gründen auch weiterhin Zuzugsüberschüsse verzeichnet" (S. 33). "Ein Nachlassen dieser Wachstumsfaktoren ist auf Jahre hinaus nicht abzusehen" (S. 26). "Die Planungsprognose 1989 geht

⁹ Vgl. Kasten in Teil D: "30 Jahre Arbeitsmigration in die Bundesrepublik Deutschland"

¹⁰ Das wirtschaftliche Gefälle zwischen Westeuropa und Osteuropa bzw. Nordafrika ist so groß, daß bei offenen Grenzen eine starke Wanderungsbewegung in die prosperierenden Regionen unvermeidlich sein wird. Für die Zukunft sollte aber auch die Wanderungsart "Fluchtwanderung" nicht unterschätzt werden

von einer bis in die 90er Jahre anhaltenden deutlichen Wachstumstendenz aus" (S. 29). "In der Region ist ein Zuwachs von 1/4 Million oder mehr Einwohnern nicht unrealistisch" (S. 35)¹²

Tab. 7: Bevölkerungsentwicklung im Großraum München in Abhängigkeit von der Beschäftigtenentwicklung (Variante II steigende Erwerbsquoten; Aufteil. 25% Stadt München, 75 % Umland)			
Periode	Großraum München	davon in München	davon im Umland
1989-2000	ca. +236.000 E	ca. + 59.000 E	ca. +177.000 E
2001-2010	ca. +264.000 E	ca. + 66.000 E	ca. +198.000 E
Summe	ca. +500.000 E	ca. +125.000 E	ca. +375.000 E
Quelle: Eigene Berechnungen			

Praktisch heißt das nichts anderes, als daß sich die seit 1987 in der Stadt München und ihrem Umland zu beobachtenden Bevölkerungszunahmen als langjähriger dauerhafter Trend erweisen müßten. Zur großen Überraschung vieler Experten ist das Bevölkerungswachstum der jüngeren Vergangenheit gleichermaßen der Stadt München wie der übrigen Planungsregion 14 zugute gekommen. Die 1988er Zunahme von gut 26.000 Zuwanderern entfiel zu 38% auf München und die 1989er Zunahme von knapp 23.000 Zuwanderern sogar zu 53%. Geht man in dem etwas größeren Großraum München langfristig auch nur von einer Verteilung des Zuwachses von 1/4 auf die Kernstadt und 3/4 auf das Umland, so ergäbe sich das in Tab. 7 präsentierte Bild.

Daß auch die Stadt München in nennenswertem Umfang am Bevölkerungszuwachs-partizipieren könnte, mag manchen überraschen, denn die Landeshauptstadt gilt schon jetzt als sehr dicht bebaut. Zum einen könnte aber auf mittlere Sicht auf verschiedenen Flächen noch umfangreiche Wohnbebauung realisiert werden, z.B. auf dem Gelände des Flughafens Riem, dem Laimer Güterbahnhof, dem jetzigen Messegelände und nach einer Konversion möglicherweise auf bisher militärisch genutztem Gelände. Darüber hinaus muß auch die Elastizität der Wohnungsversorgung bedacht werden. Unter den Bedingungen eines Bevölkerungsanstiegs, einer erhöhten Wohnungsnachfrage in Kombination mit steigenden Preisen am Mietwohnungsmarkt ist eine Reduktion der Wohnflächenansprüche nicht unwahrscheinlich. Es kann durchaus zu einem "Zusammenrücken", d.h. zu einer notgedrungenen Senkung der Wohnfläche pro Kopf kommen. Es ist anzunehmen, daß der Bevölkerungszug der letzten Jahre in München bereits zu einer Senkung der durchschnittlichen Wohnfläche pro Kopf geführt hat.

¹¹ DIW Wochenberichte, Heft 49/90, S. 682

¹² Dabei ist noch zu beachten, daß es sich bei der im Stadtentwicklungsplan angesprochenen Region um die Planungsregion 14 handelt, die bevölkerungsmäßig rund 15% kleiner ist als die bei den obigen Schätzungen zugrundegelegte Agglomeration München.

Wie dargestellt, bildet das Potential der wirtschaftlichen Entwicklung die Basis der vorliegenden Bevölkerungsabschätzungen, wodurch der Wanderungskomponente ein erhebliches Gewicht zukommt. Die Beantwortung der Fragen nach der Herkunft der möglicherweise halben Million Zuwanderer oder nach Alternativen zur Deckung des zukünftigen Arbeitskräftebedarfs soll an dieser Stelle nur angerissen werden. Eine kräftige Außenwanderung insbesondere nach 2000 scheint aber nicht unwahrscheinlich¹³, wenn es in der Bundesrepublik nicht zu dramatischen Binnenwanderungen z.B. durch Arbeitskräfteentzug aus der ehemaligen DDR kommen sollte.

In der tatsächlichen Entwicklung könnte aber auch eine umgekehrte Wirkungskette an Bedeutung gewinnen; wenn nämlich ein Mangel an zuwanderungsbereiter Bevölkerung zum Engpaß der wirtschaftlichen Entwicklung würde. Der in der Bundesrepublik Deutschland absehbare Rückgang der deutschen Bevölkerung und Verschiebungen in der Altersstruktur werden sich aller Erfahrung nach als die Mobilitätsbereitschaft reduzierende Faktoren erweisen. Regionen wie München, deren expansive Entwicklung an den Zustrom von Arbeitskräften gekoppelt ist, werden durch die Verschiebungen der Altersstruktur, den Rückgang deutscher Bevölkerung und die Reduktion der Mobilitätsbereitschaft vor besondere Herausforderungen gestellt.

5.4 Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt für Hochqualifizierte

Der gesamte lokale Arbeitsmarkt im Arbeitsamtsbezirk München ist schon jetzt mit 18.750 offenen Stellen bei 31.214 Arbeitslosen¹⁴ trotz erheblicher Zuwanderung in der Vergangenheit praktisch ausgeschöpft. Allgemein bekannt sind die Engpässe am Arbeitsmarkt für Tätigkeiten mit geringer Entlohnung. Weniger ins Bewußtsein der Öffentlichkeit rücken die Schwierigkeiten, die Münchener Unternehmen bei der Anwerbung Hochqualifizierter haben und in Zukunft verschärft haben werden.¹⁵ Unter Hochqualifizierten sollen hier Personen verstanden werden, die über einen Hochschul- oder Fachhochschulabschluß verfügen.

Das Münchener Wirtschaftswachstum wurde in der Vergangenheit durch einen ständigen Zustrom gut ausgebildeter oder bildungswilliger junger Erwerbstätiger alimentiert. Ohne diesen ständigen "Import von Bildungsinvestitionen" wäre die Münchener Entwicklung nicht vorstellbar gewesen. Beim Vergleich der Planungsregion 14 mit anderen Ballungsregionen stehen vor allem die in allen Altersgruppen höheren Anteile der Akademiker an der Gesamtbevölkerung ins Auge. Die Akademikerquote der 25 bis 65-jährigen liegt bei 16,62% und die der 25 bis 40-jährigen bei 18,64% (zum Vergleich: Ruhrgebiet 9,19% bzw. 11,04%). Der überdurchschnittliche Anteil von

¹³ Ausführlich behandelt im Exkurs in Teil D.

¹⁴ Das entspricht einer Arbeitslosenquote von 3,4v.H.. Die Angaben beziehen sich auf Dez. 1990 und den Arbeitsamtsbezirk München (Planungsregion 14 ohne die Landkreise Erding, Landsberg und Freising).

¹⁵ Vgl. dazu Kap. 3.3.1 "Arbeitsmarkt und Zuwanderung" in Anhang 3 "Einschätzung der Münchener Entwicklung durch Unternehmensvertreter".

Hochqualifizierten an den Münchner Beschäftigten ist eine der wichtigsten Stützen des wirtschaftlichen Erfolges der Region.

In Zukunft wird allein wegen des Rückgangs der jüngeren deutschen mobilen Erwerbstätigen und mit den langfristig abnehmenden Zahlen deutscher Studenten der "Import von Bildungsinvestitionen" immer schwerer werden. Damit wird der Münchener Wirtschaft ein stärkerer Anpassungsdruck aufgezungen als Regionen, die in der Vergangenheit durch Abwanderung geprägt waren oder die in ihrer Wirtschaftsstruktur weniger auf einen hohen Anteil Hochqualifizierter angewiesen sind. Wenn es nicht zu einer erheblichen Produktivitätssteigerung und damit zu spürbaren Rationalisierungserfolgen in den Tätigkeitsfeldern der Hochqualifizierten kommt¹⁶, muß eine Strategie zur Vermeidung von Engpässen in der forcierten Abschöpfung der regionalen und überregionalen Ausbildungspotentiale liegen. Andernfalls könnte die zunehmende Knappheit an Hochqualifizierten zum Auslöser eines neuen Typus Regionalkrise werden.

Die skizzierte Problematik des sich abzeichnenden Hochqualifiziertenmangels im Großraum München ist im Sinne einer exakten Nachfrage-Angebots-Gegenüberstellung nicht berechenbar. Unternehmen im Großraum München haben bereits jetzt Schwierigkeiten bei der Suche nach Akademikern, aber die Nachfrage kann noch gedeckt werden. So kann man für die Gegenwart noch von einer einigermaßen ausgeglichenen Nachfrage-Angebots-Relation ausgehen. Für die Zukunft zeichnen sich aber zwei Trends ab, die scherenförmig auseinanderlaufen und auf ein absehbares Mißverhältnis in der Nachfrage-Angebots-Relation hindeuten. Diese beiden Trends der Entwicklung der Hochqualifizierten-nachfrage und des Hochqualifiziertenangebots werden im Folgenden dargestellt.

5.4.1 Wachsende Nachfrage nach Hochqualifizierten

Für eine Abschätzung der Entwicklung der Hochqualifiziertennachfrage ist es notwendig, drei Haupteinflussfaktoren zu berücksichtigen:

- **Ersatzbedarf:** Aus dem Erwerbsleben ausscheidende Personen müssen ersetzt werden. Aufgrund der Altersstruktur muß von einem deutlichen Anwachsen der aus dem Berufsleben ausscheidenden Akademiker ausgegangen werden. Der Ersatzbedarf wird in Zukunft kontinuierlich anwachsen und in der Periode nach 2000 deutlich über dem heutigen Stand liegen (vgl. Abb. 7).
- **Strukturbedarf:** Strukturelle Veränderungen bewirken immer höhere Anteile von Hochqualifizierten an den Gesamtbeschäftigten. Die Entwicklungen der Vergangenheit haben dazu geführt, daß in den Unternehmen für immer mehr Tätigkeiten Hochqualifizierte gebraucht und eingesetzt werden. Es kann davon ausgegangen werden, daß derartige Prozesse des Strukturwandels im Arbeitsleben sich fortsetzen werden. Gegenläufige Trends, die z.B. aufgrund der Softwareweiterentwicklung möglich werden, sind in ihrem Ausmaß noch nicht abschätzbar. Für die vorliegenden Berechnungen wurde deshalb von einer linearen Strukturveränderung mit einem

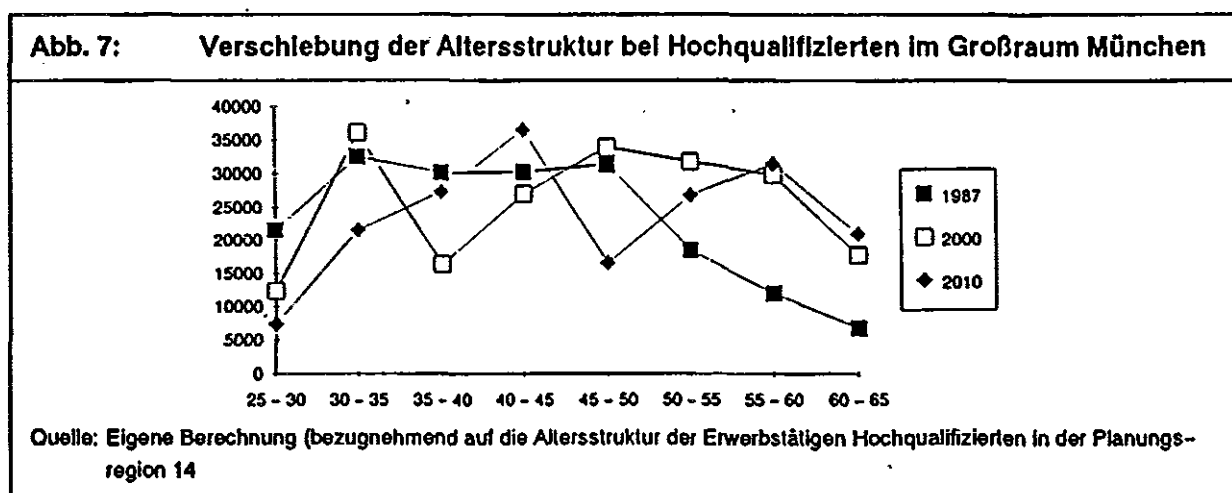
¹⁶ Manche Wirtschaftsvertreter halten solche Rationalisierungserfolge durchaus für erreichbar, z.B. durch Einführung des "lean management".

Hochqualifiziertenwachstum von einem 15%-Anteil auf einen 21%-Anteil an den 20-65-Jährigen bis zum Jahr 2010 ausgegangen.

- **Wachstumsbedarf:** Die wirtschaftliche Expansion erhöht die Nachfrage nach Akademikern. Von den Arbeitskräften neuangesiedelter oder erweiterter Unternehmen wird ein gewisser Anteil zu den Hochqualifizierten zählen. Obwohl zu erwarten ist, daß im Großraum München besonders Unternehmen mit einem überdurchschnittlichen Anteil Hochqualifizierter ihre Entwicklungschancen suchen, wird in den Berechnungen von einem durchschnittlichen Hochqualifiziertenanteil ausgegangen. Grundlage für die Berechnung des Wachstumsbedarfs bildet die Trendfortschreibung zur Wirtschaftsentwicklung.

Setzen sich die heute erkennbaren Trends der Veränderung von Zeitstrukturen bei Arbeitsverhältnissen fort, so werden eine weitere Verkürzung der Wochenarbeitszeit, eine Zunahme von Teilzeitarbeitsverhältnissen und eine Zunahme zeitlich befristeter Freistellungen (z.B. Elternschaftsurlaub) in eine Verkürzung der durchschnittlichen Lebensarbeitszeit münden. Das Volumen dieser Arbeitszeitverkürzung ist aber derzeit kaum abschätzbar, zumal auch die Möglichkeit besteht, daß die Effekte durch gegenläufige Maßnahmen, wie die Verkürzung der Ausbildungszeiten und die Heraufsetzung des Rentenalters aufgefangen werden. Im Rahmen unserer Berechnungen wollen wir daher von einer insgesamt neutralen Wirkung der Veränderung der genannten Zeitstrukturen ausgehen. Aufgrund der hohen Erwerbsquote bei den Hochqualifizierten wurde für die Zukunft bei den Berechnungen von einer konstanten Erwerbsquote ausgegangen.

Die Verschiebung in der Altersstruktur der Akademiker in den kommenden beiden Jahrzehnten ist auch unter den günstigen Annahmen beinahe dramatisch. Abb. 7 zeigt deutlich, daß sich bei den Hochqualifizierten ab Mitte der 90er Jahre ein Pensierungs- bzw. Rentnerschub abzeichnet, der sich in den darauffolgenden Jahren kontinuierlich verstärken wird. Gleichzeitig verschiebt sich das Durchschnittsalter der erwerbstätigen Hochqualifizierten. Das Altersprofil weist im Verlauf von 1990 bis zum Jahr 2000 und dann weiter bis 2010 auf eine deutliche Überalterung hin. Der Anteil der über 50-Jährigen wird sich mindestens verdoppeln und die Quote der unter 40-Jährigen wird sich um ein Drittel reduzieren.



Es wurden die gegenüber 1988 zusätzlichen Bedarfe an Hochqualifizierten für die Stichjahre 2000 und 2010 berechnet. Danach werden im Großraum München bis zum Jahr 2010 insgesamt rd. 230.000 neue Hochqualifizierte benötigt. Bei aller Unsicherheit der Abschätzung läßt sich voraussagen, daß die Nachfrage nach Hochqualifizierten im Laufe der Zeit ansteigen wird. Dies ist in besonderem Maße auf die demographische Entwicklung der erwerbstätigen Bevölkerung und den zunehmenden Anteil an aus dem Berufsleben ausscheidenden Rentnern zurückzuführen. Fast die Hälfte der berechneten Nachfrage wird durch den Ersatzbedarf hervorgerufen. Das Gewicht des Ersatzbedarfs steigt in der zweiten Periode. Ähnliches gilt für den Strukturbedarf. Demgegenüber ist der Wachstumsbedarf von geringerer Bedeutung und zudem in der zweiten Periode rückläufig. Grob geschätzt dürfte die Nachfrage von knapp 8.000 Hochqualifizierten pro Jahr am Anfang des Prognosezeitraumes auf rd. 11.500 Hochqualifizierte am Ende des Prognosezeitraumes ansteigen.

Tab. 8: Zukünftiger Bedarf an Hochqualifizierten im Großraum München		
	1988-2000	2001-2010
Ersatzbedarf	43.000	59.000
Wachstumsbedarf	24.200	14.900
Strukturbedarf	40.800	46.800
Summe	108.000	120.700
Quelle: eigene Berechnungen		

5.4.2 Langfristig keine Ausweitung der Hochschulabsolventenzahlen

Während die zukünftige Nachfrage nach Hochqualifizierten für eine definierte Region analytisch in die Komponenten Ersatzbedarf, Strukturbedarf und Wachstumsbedarf zerlegbar und unter der Setzung von Entwicklungsannahmen berechenbar ist, kann man das demgegenüberstehende Angebot an Hochqualifizierten durch eine räumliche Abgrenzung nicht gleichermaßen bestimmen. Unternehmen aus dem Großraum München werben Hochqualifizierte sowohl regional als auch überregional in Deutschland und in geringerem Maße auch aus dem Ausland an. Ohne Zweifel kommt der Zuwanderung von ausgebildeten Hochqualifizierten in den Großraum München ein wesentliches Gewicht zu. Auf diese starke Wanderungskomponente setzen auch die im Großraum ansässigen Unternehmen.

Nach Ihrer Ansicht könne man im Gegensatz zu den Berufen mit einfachen und mittleren Qualifikationsprofilen bei den Hochqualifizierten mindestens auf die ganze Bundesrepublik als Arbeitsmarkt zugreifen, und im Verhältnis zu diesem großen Angebot sei die Nachfrage in München vergleichsweise gering.

Man hofft, die Nachfrage im Zweifel in Konkurrenz zu anderen Standorten immer befriedigen zu können. Der Gedanke, in einen interregionalen Konkurrenzkampf um Hochqualifizierte unterliegen zu

können, erscheint unvorstellbar. Es ist aber deutlich absehbar, daß es ab Ende der 90er Jahre zu diesem Konkurrenzkampf kommen wird.

Die Aufgabe des nachfolgenden Kapitels ist es, die Entwicklung der Hochschulabsolventenzahlen aufzuzeigen. Exemplarisch wird dies an den Münchener Hochschulen geleistet. Man kann aber davon ausgehen, daß das berechnete Muster im Prinzip bundesweite Gültigkeit hat. Die wesentlichen Determinanten der Entwicklung der Hochschulabsolventenzahlen sind:

- **Demographische Entwicklung der deutschen Studienanfänger.** Die deutschen Studienanfänger des Jahres 2010 sind bereits geboren. Es läßt sich somit exakt bestimmen, wie stark die Altersgruppen sein werden, aus denen sich der Nachwuchs an deutschen Universitäts- und Fachhochschulstudenten rekrutiert. Die demographische Entwicklung bei den Deutschen des Alters, in dem die meisten Hochschulabschlüsse erreicht werden, wird durch einen Berg Anfang der 90er Jahre und einen daran anschließenden Rückgang ab der zweiten Hälfte der 90er Jahre gekennzeichnet sein.
- **Entwicklung von Studierfähigkeit, -neigung und Studiendauer.** Die Abiturientenquoten in Bayern sind bisher unterdurchschnittlich, so daß in Zukunft steigende Abiturientenquoten möglich sind. Die Übergangsquoten auf die Fachhochschulen bzw. die Universitäten werden als konstant angenommen.¹⁷ Für die Zukunft wird von einer leichten Verkürzung der Studiendauer ausgegangen.
- **Entwicklung des Erwerbsverhaltens und der Lebensarbeitszeit.** Die Erwerbsquoten von Akademikern sind bereits jetzt überdurchschnittlich hoch. Dennoch ist noch ein Anstieg bei der Frauenerwerbsquote möglich. Andererseits besteht bei den Männern die Tendenz auch verstärkt Teilzeitarbeitsverhältnisse einzugehen oder Freijahre (z.B. Babyjahre) zu nehmen. Aufgrund der gegenläufigen Wirkungen der Effekte soll von konstanten Verhältnissen ausgegangen werden.
- **Anziehungspotential der Region für Studierende.** Als Vorteil wird sich die Beliebtheit der Münchener Universitäten bzw. des Studienortes München erweisen. Dies zeigte sich auch in der Vergangenheit, als während des großen Runs auf die Hochschulen genauso viele Studenten zu den bereits überfüllten Münchener Hochschulen gingen wie an die ganzen bayerischen Neugründungen zusammen. Man kann davon ausgehen, daß München weiterhin ein attraktiver Studienort für junge Menschen sein wird, wenn sich nicht die Wohn- und Lebensverhältnisse noch wesentlich dramatischer verschlechtern sollten. Auch hier haben aber die Erfahrungen gezeigt, daß das Anspruchsniveau und die "Leidensbereitschaft" erstaunlich elastisch sein können. Bemerkenswert ist andererseits ein Trend zur wachsenden Immobilität bei jungen Leuten. Der Anteil der Pendler unter den Studierenden, die bei ihren Eltern wohnen bleiben und das Studium als "Job" an einer nahegelegenen Hochschule abarbeiten, nimmt zu. Die Tendenz wächst, die dem angestammten Wohnort nächstgelegene Universität zu besuchen, um nicht vertraute Sozialbindungen am Heimatort aufgeben zu müssen. Von dieser Entwicklung könnte ein zentraler Ort wie München, der bisher die Hälfte aller bayerischen Studenten auf sich ziehen kann, negativ berührt werden. Eine Quantifizierung dieser Effekte kann hier nicht geleistet werden.

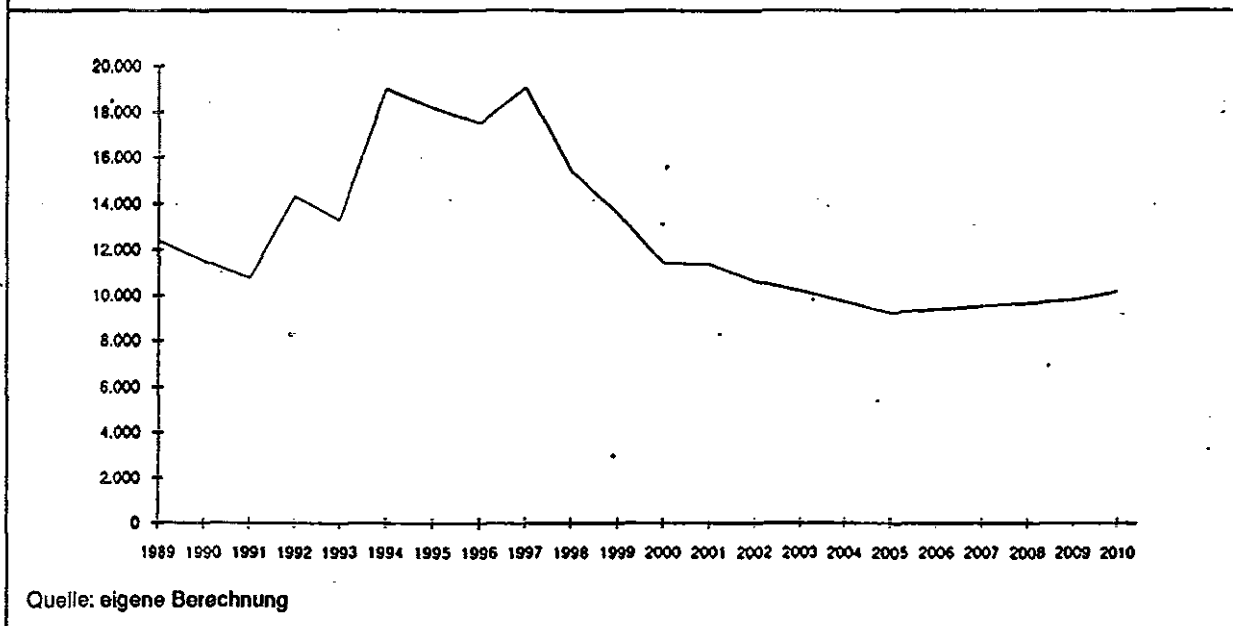
Insgesamt wurden den Überlegungen also Rahmenbedingungen zugrundegelegt, die von einer leichten Erhöhung des Anteils der Hochschulabsolventenzahlen an der jeweiligen Altersklasse ausgehen. Das größte Gewicht unter den genannten Determinanten kommt der demographischen Entwicklung zu. Dementsprechend zeichnet der Verlauf der Kurve (vgl. Abb. 8) in seiner Grundtendenz die demographische Entwicklung nach. Die Baby-Boom-Generation beendet Mitte der 90er Jahre

¹⁷ Vgl. Statistische Veröffentlichungen der Kultusministerkonferenz. Prognose der Studienanfänger, Studenten und Hochschulabsolventen bis 2010, April 1989.

ihre akademische Ausbildung und begibt sich auf den Arbeitsmarkt¹⁸. Bis 1997 bleibt ein sehr hohes Niveau erhalten, weil gleichzeitig die letzten vergleichsweise lange Studierenden der Baby-Boom-Generation mit den ersten schneller Studierenden der Baby-Flauten-Generation ins Examen gehen. Danach sinken in der Fortschreibung die Absolventenzahlen dramatisch. Eine auch nach 2000 sich fortsetzende Reduktion der Absolventenzahlen wird durch die steigende Studierneigung wieder aufgefangen. Dieses Bild gilt auch für die Entwicklung im Hochschulsektor der Bundesrepublik Deutschland als Ganzes.

Wie bereits gesagt, läßt sich aus diesen Berechnungen nicht im Sine einer Nachfrage-Angebot-Relation exakt das zukünftige Defizit an Hochqualifizierten im Großraum München berechnen. Die Darstellungen zeigen aber ganz deutlich, daß der "Absolventenoutput" der Münchener Hochschulen nach einem Hoch in der Mitte der 90er Jahre deutlich zurückfällt und dann ungefähr auf konstantem Niveau bleibt.

Abb. 8: Hochschulabsolventen in München bei ansteigenden Studierneigungen (1988 - 2010)

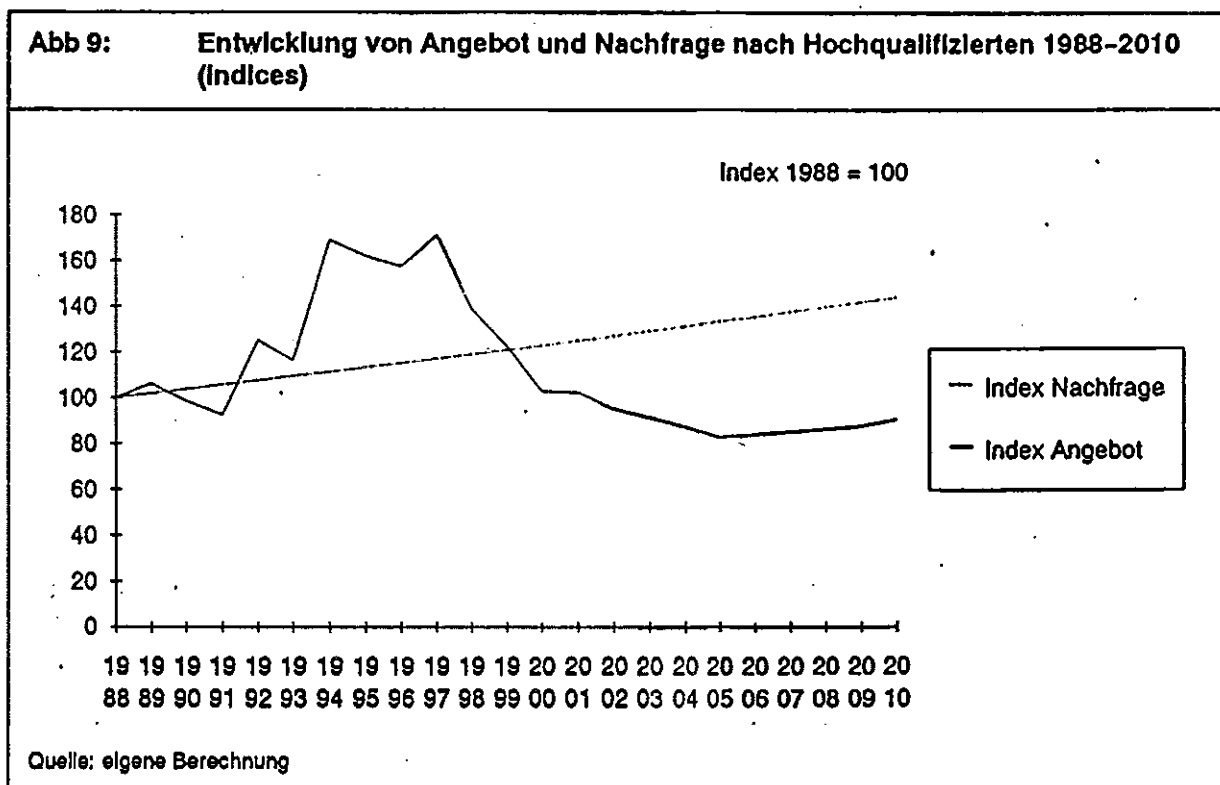


5.4.3 Zwischenfazit zur Akademikerproblematik

Bis zum Jahr 2010 verzeichnet man im Großraum München eine Nachfrage nach rd. 230.000 neuen akademischen Arbeitskräften. Dabei ist nicht von einer gleichmäßigen Nachfrage von etwa 10.000 Hochqualifizierten im Jahr auszugehen. Vielmehr dürfte die Nachfrage von knapp 8.000 pro Jahr am

¹⁸ Nicht alle Absolventen stehen dem Arbeitsmarkt tatsächlich zur Verfügung. Für 1988 ist eine Erwerbstätigkeitsquote der Absolventen von knapp 92% zu vermerken. D.h. von 11.700 Absolventen standen 10.700 dem Arbeitsmarkt zur Verfügung. Bei weiter steigenden Frauenerwerbsquoten könnte die Erwerbstätigkeitsquote auf gut 96% klettern. Dann stünden von 10.100 Absolventen rund 9.700 dem Arbeitsmarkt zur Verfügung.

Anfang des Prognosezeitraumes auf rd. 11.500 am Endes des Prognosezeitraumes ansteigen. Dies entspricht einem Index-Anstieg von 100 auf 143 Punkte. Im gleichen Zeitraum entwickeln sich die Indices des Angebots (berechnet am Beispiel der Hochschulabsolventen der Münchener Hochschulen) von 100 über 165 in der zweiten Hälfte der 90er Jahre auf Werte um 90 nach 2000 (vgl. Abb. 9)



Aufgrund der eingangs beschriebenen methodischen Systematik läßt sich zwar eine Nachfragerücke für die Zeit nach 2000 vorhersagen; der sich abzeichnende Nachfrageüberhang läßt sich aber nicht exakt quantitativ beziffern. Da der Arbeitsmarkt für Hochqualifizierte vor allem in ingenieurwissenschaftlichen Bereichen bereits jetzt als eng eingestuft wird, läßt sich das zukünftige Dilemma erahnen. Aus dem Engpaßsektor Hochqualifiziertennachwuchs werden sich Wachstumsrestriktionen ergeben.

Wenn in der Region aber die Nachfrage nach Hochqualifizierten kontinuierlich anwächst, während das regionale Angebot stagniert oder rückläufig ist, muß ein immer größerer Anteil der Absolventen Münchener Hochschulen (die ja eigentlich nicht nur für den Großraum München ausbilden) auf Kosten des bayerischen Hinterlandes in München gehalten werden oder aber eine verstärkte Zuwanderung von ausgebildeten Hochqualifizierten erreicht werden. Da aber der Ersatzbedarf nach Hochqualifizierten bundesweit ansteigt, und auch Strukturbedarfseffekte ubiquitär sind, ist eine verschärfte Konkurrenz um Hochqualifizierte unausweichlich. Mit der Verbesserung der wirtschaftlichen Situation und der steigenden Nachfrage nach Hochqualifizierten auch in anderen Regionen verlieren alte Push-Faktoren an Gewicht. Bereits jetzt läßt sich an vielen Einzelfällen beobachten, wie junge Leute aus dem Norden Deutschlands nach ihren ersten (notgedrungen) in München verbrachten Be-

rufsjahren sich wieder zurück orientieren und eine Arbeitsstelle im Norden aufnehmen. Natürlich soll damit nicht gesagt werden, daß keine jungen Leute mehr nach München wandern. Gleichwohl wird sich die relative Position Münchens beim Konkurrenzkampf um junge hochqualifizierte Arbeitskräfte verschlechtern.

Neben dem Problem der teilweise unbefriedigt bleibenden Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt für Hochqualifizierte wird die Wirtschaft und auch der öffentliche Sektor der Region mit den Schwierigkeiten, die aus der Überalterung der hochqualifizierten Beschäftigten herrühren, fertigwerden müssen. Störend bemerkbar machen wird sich dabei vor allem, daß weniger aktuelles Wissen, weniger neue wissenschaftliche Erkenntnisse in die Betriebe eingebracht werden. Humankapital der neuesten "Entwicklungsstufe" wird in Zukunft einen wesentlich geringeren Anteil am gesamten Humankapitalstock haben. Damit verliert auch das Kapital älterer "Entwicklungsstufen" an Wert. Darüberhinaus wird es Probleme in der Organisationsstruktur der Unternehmen und Behörden geben, denn die zahlreichen älteren Akademiker werden über lange Zeit die oberen Positionen besetzt halten, so daß den Newcomern der berufliche Aufstieg im eigenen Interesse aber auch in dem des gesamten Unternehmens nur unter erheblichen Schwierigkeiten möglich sein wird.

Auf die verschiedenen Arbeitgeber in Stadt und Region, die sich dem Wettbewerb um hochqualifizierte Arbeitskräfte stellen müssen, wird sich die abzeichnende Entwicklung selektiv auswirken. Wird auf einem durch Knappheit von Hochqualifizierten geprägten Arbeitsmarkt das Gehaltsniveau zu einem wichtigen Angebotskriterium, so werden davon insbesondere der öffentliche Dienst und kleinere Unternehmen betroffen. Nach einer Berechnung des Verbandes Deutscher Postingenieure verdient ein 30-jähriger Ingenieur der Nachrichtentechnik in der Privatwirtschaft vor Abzug der Steuern monatlich im Schnitt 2.000 DM mehr als sein gleich qualifizierter Kollege im Öffentlichen Dienst. Bei 40-jährigen liegt der Einkommensunterschied bereits bei 3.100 DM, bei 50- und 60-jährigen beträgt die Differenz 3.400 DM. Bereits heute fehlen der Deutschen Bundespost Telekom, die in der Region München mit 200 Kommunikations- und Datenverarbeitungsunternehmen konkurrieren muß, in der Stadt München nach eigenen Angaben 140 Ingenieure und 90 Betriebswirte¹⁹.

Vergleicht man die sich abzeichnenden Probleme mit dem Problembewußtsein der Unternehmen in den Befragungen, so wurde eine bemerkenswerte Gelassenheit deutlich. Die Einzelunternehmen unterschätzen nach unserer Auffassung die Paralleleffekte verschiedener gleichgerichteter Strategien anderer Unternehmen bzw. die Aggregationsprobleme, die sich für die gesamte Region ergeben. So wird darauf hingewiesen, daß die Altersschichtung der eigenen Belegschaft wesentlich günstiger sei als in der Gesamtregion. Es wird darauf verwiesen, daß die eigenen Unternehmen eine starke Stellung am Markt, insbesondere im Vergleich mit Konkurrenten aus anderen Regionen hätten, so daß im regionalen Wettbewerb die Konkurrenzposition unverändert bleiben dürfte. Dies erscheint allein deshalb unplausibel, weil die Fähigkeit der abgebenden Regionen, ihre neu ausgebildeten Arbeits-

¹⁹ Vgl. Handelsblatt vom 25./26. Jan. 1991

kräfte zu halten, in Zukunft steigen wird. Unterstellt man, daß auch bei jüngeren Erwerbstätigen die Neigung besteht, in der Nähe des Ausbildungsorts oder am Ausbildungsort einen Arbeitsplatz anzunehmen, dann würden regionale Wanderungen allmählich durch immer größer werdenden Einkommensdifferenzen ausgelöst werden. Ein höherer Zuwanderungsbedarf stößt auf eine geringere Wanderungsbereitschaft und damit höhere Abwerbekosten.

Will man die Auswirkungen abschätzen, dann ist zu berücksichtigen, daß die Verknappungseffekte nicht nur in einzelnen Unternehmen sondern auf allen Unternehmen der Region einschließlich des Staatssektors gleichzeitig wirken. So wird es den jungen Unternehmen – anders als in den 70er und frühen 80er Jahren – kaum mehr möglich sein, innerhalb kurzer Fristen rasch zu expandieren. Damit verlangsamt sich die Bildung von "Jahresringen" neuer Unternehmen. Gerade diese ständige Bildung neuer Jahresringe von Unternehmen hat in der Vergangenheit in hohem Maße zur Modernisierung und Produktivitätssteigerung der Münchener Wirtschaft beigetragen, wenn man davon ausgeht, daß in den jungen Unternehmen jeweils neues technisches Wissen angewendet wird, neue Produkte oder Produktionsprozesse entwickelt werden.

In der vergleichenden Betrachtung werden in der Region die aus der Verknappung des Angebots an qualifizierten Arbeitskräften entstehenden Veränderungen größer sein als in anderen Regionen. München dürfte auch unter Knappheitsbedingungen eine höhere Quote von gut ausgebildeten jungen Arbeitskräften an sich binden als andere Regionen. Dennoch ergeben sich für eine Hochqualifiziertenregion wie München unter den sich ändernden Rahmenbedingungen drastischere Verschiebungen als in anderen Regionen.

Es läßt sich kaum abschätzen, wie die regionale Wirtschaft diese Veränderungen verarbeitet. So ist z.B. vorstellbar, daß die Wirtschaft gleichsam in die "hochproduktiven Bereiche" hineinschrumpft, und daß somit relativ unproduktive Unternehmen ausscheiden. Allein durch die Konzentration der Beschäftigung auf die hochleistungsfähigen Unternehmen und Branchen entsteht ein Produktivitätseffekt. Dies setzt jedoch eine hohe innerregionale Mobilität und eine rasche Umstrukturierung innerhalb der Unternehmen voraus. Diese Umstrukturierungen sind bei wachsendem Durchschnittsalter zu erreichen, d. h. die Erwerbstätigen müssen bereit und in der Lage sein, aus gewohnten Tätigkeitsbereichen auszuschneiden und neue Funktionen zu übernehmen und dabei hohe Lernleistungen zu erbringen. Solche Verhaltensweisen sind nicht ausgeschlossen. Unter veränderten Rahmenbedingungen können sie sehr viel häufiger auftreten als heute. Von daher ist ein erfolgreiches Hineinschrumpfen in die Hochleistungsbereiche durchaus denkbar. Allerdings sind dafür, im Vergleich zu heute, erhebliche Verhaltensänderungen erforderlich.

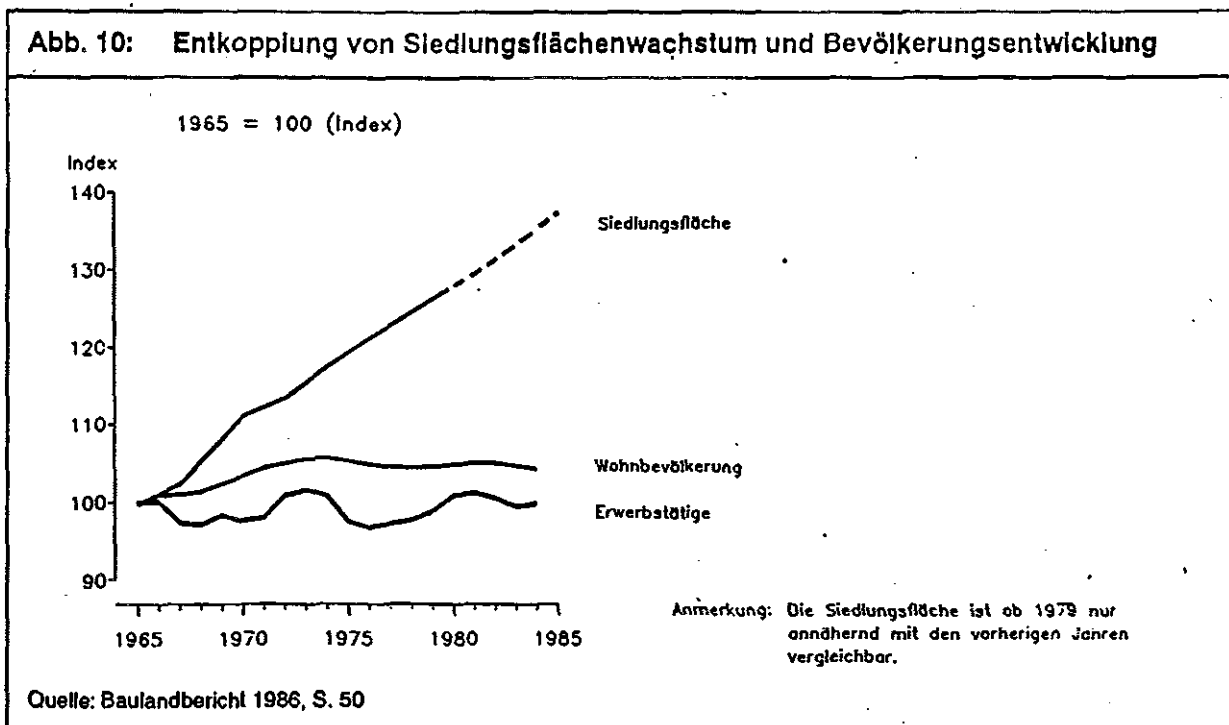
Wir gehen von der Einschätzung aus, daß das elastische Angebot an sehr hoch qualifizierten Arbeitskräften ein notwendiges, wenn auch nicht hinreichendes, Kriterium der Münchener Entwicklung war. Das Arbeitskräfteangebot war ein entscheidender Standortfaktor Münchens. Diese hohe Elastizität des Arbeitsangebots in besonders entwicklungsrelevanten Bereichen hat die rasche Expansion

und die hohe Wettbewerbsfähigkeit ermöglicht. Ein Unternehmensvertreter formulierte die Position wie folgt: "Während in der 60er Jahren die *quantitative* Verfügbarkeit gewerblicher Arbeitskräfte bei der Ansiedlung neuer Betriebe die wichtigste Rolle spielte, steht heute (...) ein *qualifizierter* Arbeitsmarkt im Vordergrund."²⁰ Wegen der langen Fristigkeiten bei Humankapitalinvestitionen und der hohen Risiken, kommt eine private Finanzierung nur bedingt in Frage. Ähnlich wie bei der Grundlagenforschung ist hier in erster Linie der Staat gefordert.

Die Verknappung des Faktors "hochqualifizierte Arbeitskräfte" dürfte sich nach unseren Erwartungen als großes Strukturproblem erweisen. Strategien, die darauf abzielen, die langfristige Anpassungs- und Wettbewerbsfähigkeit der Region zu erhalten, müssen diesem Faktor besonderes Augenmerk widmen.

5.5 Der Flächenbedarf des Systems

Der Blick in die Vergangenheit zeigt, daß es in der Bundesrepublik Deutschland, wie auch in anderen hochentwickelten Industrieländern, zu einer Loskopplung des Siedlungsflächenwachstums von der Bevölkerungsentwicklung gekommen ist (vgl. Abb. 10).



²⁰ Vgl. Dobler, R. und M. Fürstenberg: Standortentwicklung und aktuelle Standorttendenzen bei Siemens. In: Geographische Rundschau 41 (1989) H. 5.

5.5.1 Flächenbedarf für Wohnsiedlungsflächen

Seit den 50er Jahren ist in der Bundesrepublik Deutschland die Wohnfläche pro Kopf erheblich gestiegen. 1950 waren es erst 14,3 qm, 1960 = 19 qm, 1978 = 31,3 qm, 1981 = 34 qm²¹. Bei der Gebäude- und Wohnungszählung 1987 wurde für die Bundesrepublik Deutschland als Durchschnittswert 35,5 qm pro Kopf errechnet, und 1990 wurde bereits von rd. 37 qm pro Kopf gesprochen. Über den 37-Jahreszeitraum 1950-1987 bedeutet dies eine Wachstumsrate von 2,8% p.a., und selbst in der 9-Jahresperiode 1978-1987 lag das Wachstum noch bei 1,4% p.a.

1987 standen in München im statistischen Durchschnitt 35 qm Wohnfläche pro Kopf zur Verfügung. In den Umlandkreisen lagen die Werte um 2 bis 4 qm höher (vgl. Tab. 9).

Stadt München	35
LK Dachau	35
LK Ebersberg	37
LK Erding	36
LK Freising	36
LK Fürstenfeldbruck	36
LK Landsberg am Lech	37
LK München	37
LK Starnberg	39
Stadt Rosenheim	35
LK Rosenheim	38
LK Miesbach	38
LK Bad Tölz	36

Anm.: Werte gerundet
Quelle: Gebäude- und Wohnungszählung 1987

Für diese Entwicklung sind mehrere Faktoren verantwortlich. (a) Mit steigendem Einkommen wird mehr Wohnfläche nachgefragt. Dadurch steigt der Pro-Kopf-Verbrauch an Wohnfläche²². (b) Mit steigendem Einkommen wechseln vermehrt Haushalte ins Eigentum²³. Da Wohneigentümer erfahrungsgemäß einen höheren Flächenverbrauch aufweisen, steigt mit der Eigentümerquote auch der

²¹ Klaus Borchard: Tendenzen der Flächeninanspruchnahme und Möglichkeiten der Beeinflussung auf der Ebene kommunaler und regionaler Planung. In: Flächenhaushaltspolitik. Ein Beitrag zum Bodenschutz. Hannover 1987 (= ARL Forschungs- und Sitzungsberichte 173), S. 11-30.

²² 1985 hatten Mieterhaushalte in NRW mit 1.600 - 2.000 DM Nettoeinkommen 63 qm Wohnfläche zur Verfügung, während Haushalte mit mehr als 3.000 DM Nettoeinkommen durchschnittlich 89 qm zur Verfügung hatten (Wohnungswirtschaftlicher Bericht Nordrhein-Westfalen 1988, hrsg. vom Minister für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen, S. 35).

²³ In der Stadt München lag 1987 der Anteil der Wohnungen in Eigentum bei 17,8%, während der Anteil der Mietwohnungen 82,2% betrug. Zum Vergleich: Berlin hatte nur eine Eigentumsquote von 11,0%; der Bundesdurchschnitt lag bei 39,3% (vgl. Gebäude- und Wohnungszählung 1987).

Pro-Kopf-Verbrauch an Wohnfläche²⁴. (c) Steigende Einkommen ermöglichen die Finanzierung einer eigenen Haushaltsführung. (d) Veränderungen der Lebensstile (Rückgang der Bedeutung der Familie, Zunahme der Alleinerziehenden u. dgl.) wirken in dieselbe Richtung. (e) Aufgrund der demographischen Entwicklungen nimmt der Anteil alter Menschen stark zu. Normalerweise bleiben diese Menschen – auch wenn über die Jahre die Kinder aus dem Haus gegangen sind und der Partner verstorben ist – so lange wie möglich in den großen Familienwohnungen. Junge Familien sind deshalb auf neuen zusätzlichen Wohnraum angewiesen.

Auch in München haben diese Faktoren am Wohnungsmarkt gewirkt. Bei annähernd konstanter Bevölkerungszahl hat der Wohnungsbestand von 1970 bis 1987 um 30% zugenommen. Die Neubautätigkeit gegen Ende der 80er Jahre (ca. 7.000 Wohneinheiten pro Jahr) korrespondierte in etwa mit der durchschnittlichen Wohnflächenzunahme pro Einwohner und Jahr, wie sie im langjährigen Durchschnitt zu beobachten war (ca. +0,5 qm/Einw./Jahr)²⁵.

Ein Rückgang der Wohnflächenexpansion aufgrund eines Wertewandels oder einer Sättigung der Nachfrage ist derzeit nicht abzusehen. Nichtsdestoweniger kann sich aber das Mißverhältnis zwischen Nachfrage und Angebot (auf das die stark angezogenen Preise für Neuvermietungen hindeuten) dämpfend auf den Wohnflächenanstieg auswirken. Eine derartige Entwicklung würde aber sozial selektiv wirken, und ein Rückgang der Wohnfläche pro Kopf wäre mit starken sozialen Spannungen verbunden. Da die vorliegenden Trendfortschreibungen das Ziel haben, den Wachstumsdruck auf die Region zu beschreiben, soll auch für die Zukunft von einem – wenn auch gegenüber der Vergangenheit reduzierten – Wachstum der Wohnfläche pro Kopf ausgegangen werden.

Selbst bei einer Bevölkerungsstagnation im Großraum München wäre also mit einem weiteren Druck auf den Wohnungsmarkt aufgrund des "gestiegenen Anspruchsniveaus" zu rechnen. Hinzu kommt aber noch der Wachstumseffekt, der sich aus der absehbaren starken Zuwanderung in die Region ergibt.

Das nachfolgende Annahmengerüst basiert auf einer modifizierten Fortschreibung der bisher zu erkennenden Entwicklungstrends. Damit wird es möglich, die Größenordnung der zusätzlichen Wohnflächenachfrage – wie sie sich bei Fortsetzung des Status Quo ergibt – in zehn bzw. zwanzig Jahren abzuschätzen.

(1) Der Berechnung wird die Prognose über die Bevölkerungsentwicklung im Großraum München (Variante II, steigende Erwerbsquoten) zugrundegelegt.

24 So lag 1987 in München die Wohnfläche pro Kopf bei Wohnungen in Eigentum bei 40 qm, während sie bei Wohnungen in Mietverhältnissen 33 qm betrug (Gebäude- und Wohnungszählung 1987).

25 Schußmann, Klaus: Die Baulandsituation in München. In: Informationen zur Raumentwicklung 6/7 1989, S. 423–431.

- (2) Für die heutige Bevölkerungszahl wird eine Erhöhung des Nettowohnflächenbedarfs bis zum Jahr 2000 um 2,5 qm/Person und bis zum Jahr 2010 um 5 qm/Person angenommen. Das entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Steigerungsrate von 0,25 qm/Kopf²⁶.
- (3) Für die neue hinzugekommene Bevölkerung des Großraums München wird ein Nettowohnflächenbedarf von 39,5 qm/Person im Jahr 2000 und 42 qm/Person im Jahr 2010 angesetzt.
- (4) Auf die Nettowohnfläche erfolgt ein Aufschlag von 33%, um die Bruttowohnfläche zu erhalten.
- (5) Es wird davon ausgegangen, daß in der gesamten Agglomeration 50% der Wohnflächen in Geschoswohnungen und 50% in Ein- und Zweifamilienhäusern realisiert werden²⁷.
- (6) Zur Ermittlung des Nettowohnbaulandbedarfs wird für die Region München eine durchschnittliche GFZ von 0,85 bei Geschoswohnungen und eine GFZ von 0,45 bei den Ein- und Zweifamilienhäusern angenommen²⁸.
- (7) Zur Ermittlung des Bruttowohnbaulandbedarfs wird ein Aufschlag von 50% für Erschließungsflächen (30%)²⁹ und Planungsreserven (20%)³⁰ notwendig.

Tab. 10: Flächenbedarf Wohnen, Großraum München

Jahr	1988	2000	2010
Bevölkerung	2.651.562	2.886.513	3.150.928
Bev.-Zuw. seit 1988		234.951	499.366
Wohnfläche/Kopf in qm	37	39,5	42
Wohnfl.-Zuw./Kopf seit 1988		2,5	5
zusätzl. Fl.-Bed. bei konst. Bev. in qm		6.628.905	13.257.810
Wachstumseffekt durch Bev.-Zuw. in qm		9.280.565	20.973.372
Summe=Nettowohnflächenbedarf in qm		15.909.470	34.231.182
Bruttowohnflächenbedarf (=NWF+33%) in qm		21.159.594	45.527.472
50% Geschoswohnungen (qm)		10.579.797	22.763.736
50% Wohnungen in Ein- u. Zweifamilienhäusern (qm)		10.579.797	22.763.736
GFZ=0,85 in Geschoswohnungen (qm)		12.446.820	26.780.866
GFZ=0,45 bei Ein- u. Zweifamilienhäusern (qm)		23.510.660	50.586.080
zusätzl. Nettobaulandbedarf in qm gegenüber 1988		35.957.481	77.366.946
Nettobaulandbedarf in ha		3.596	7.737
Bruttobaulandbedarf in ha (+50%)		5.394	11.605

Quelle: Eigene Berechnung (empirica/9012/WOHN1.XLS/ja)

²⁶ Damit hätte sich die Steigerung der Wohnfläche pro Kopf gegenüber der Vergangenheit bereits halbiert!

²⁷ Für die Stadt München wäre von einem Verhältnis 80% in Geschoswohnungen zu 20% in Ein- und Zweifamilienhäusern auszugehen. 1987 lagen in der Stadt München 13,3% der Wohnungen in Gebäuden mit 1-2 Wohnungen. 86,7% der Wohnungen lagen in Gebäuden mit mehr als drei Wohnungen (Gebäude- und Wohnungszählung 1987).

²⁸ Für die Stadt München wäre von einer GFZ=1,0 bei Geschoswohnungen und GFZ=0,45 bei Ein- und Zweifamilienhäusern auszugehen.

²⁹ Bei gut durchgeplanten Neubaugebieten läßt sich dieser Anteil reduzieren.

³⁰ Die Planungsreserve ist notwendig für die Anlage von Versorgungseinrichtungen wie Strommasten, Umspan- und Transformatorenhäuschen, für Gebiete die wegen Hochspannungsleitungen oder Richtfunkstrecken nicht optimal bebaut werden können usw.. Bei gut durchgeplanten Neubaugebieten läßt sich dieser Anteil reduzieren

Nicht enthalten in den Berechnungen sind die Ersatzbedarfe für existierende Wohnungen, die in Büroflächen umgewandelt werden oder wegen ihres Alters abgängig sind und nicht an gleicher Stelle neu errichtet werden.

Die Berechnungen ergeben gegenüber 1988 im Jahre 2000 einen zusätzlichen Nettobaulandbedarf von rd. 3.600 ha für Wohnzwecke. In den darauffolgenden zehn Jahren wird ein Bedarf von weiteren rd. 4.100 ha in der Region aufkommen. Die Berechnungen lassen also Flächenbedarfe erkennen, die sich unter den heutigen Rahmenbedingungen nicht realisieren lassen.

Nach den derzeitigen Planungsvorstellungen könnte die Stadt München davon einen Anteil von knapp 400 ha Nettofläche decken. Die hohen Zahlen verweisen also auf einen enormen Handlungsbedarf der Politik und machen deutlich, daß Stadt und Umlandgemeinden auf den Pfad einer koordinierten und aktiven Siedlungspolitik einschwenken müssen.

5.5.2 Bedarfe an Industrie- und Gewerbeflächen

Der gewerbliche und industrielle Flächenbedarf der Wirtschaft ist ebenfalls ein wichtiger Bereich zukünftiger Flächeninanspruchnahme. In der Vergangenheit ist die Gewerbefläche pro Beschäftigtem kontinuierlich gestiegen, wofür ein Bündel an Faktoren verantwortlich ist: (a) Produktionstechnische Gründe (rationellere Transportsysteme, schwere Maschinen, automatisierte Produktionsprozesse, Lagerhaltung) führten zu flächenzehrenden eingeschossigen Betriebsgebäuden. (b) Ausgelagerte Unternehmen halten Erweiterungsflächen vor, die über lange Zeit ungenutzt bleiben. (c) Ergänzungsanlagen für betriebseigene Sozialeinrichtungen und Parkplätze benötigen viel Platz. (d) Stillgelegte und eventuell belastete Gelände werden keiner kurzfristigen Neunutzung zugeführt, sondern verbleiben stattdessen als "toter Bereich" bei den Unternehmen.

Gewerbeflächenbedarfe schwanken sehr stark von Branche zu Branche. Borchard³¹ geht bei einer Ex-Post-Analyse des durchschnittlichen Flächenbedarfs je Beschäftigtem in Industriezweigen von einem durchschnittlichen Nettobaulandbedarf von 88-100 qm aus, wobei die Mittelwerte zwischen 30 qm für die Textil- und Bekleidungsindustrie und 1000 qm für Raffinerien schwanken. Zum anderen ist der Flächenbedarf auch recht elastisch. Er paßt sich dem Angebot an und reagiert auch auf Preisentwicklungen. Erhöhungen der Bodenpreise oder die Einführung spürbarer flächenbezogener Steuern würden zu einem sparsameren Umgang mit Flächen (d.h. intensiveren Nutzung) und zu einer Reduktion der Nachfrage nach Flächen führen.

Um zu überschlägigen Kennziffern eines Gewerbeflächenbedarfs pro Kopf zu gelangen, ist es zunächst notwendig, die Menge der gewerbeflächenbeanspruchenden Personen zu definieren. Als gewerbeflächenbeanspruchende Personen in den nachfolgenden Berechnungen sollen alle Beschäf-

³¹ Vgl. Grundriß der Stadtplanung. Hrsg. von der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Hannover 1983, S. 205.

tigten des verarbeitenden Gewerbes, alle Beschäftigten der Bauwirtschaft, 40% der Beschäftigten des Handels und 40% der Beschäftigten der Wirtschaftsabteilung Verkehr und Nachrichten verstanden werden. Damit ergaben sich basierend auf den Zahlen der Arbeitsstättenzählung 1987 rd. 560.000 Gewerbeflächenbeanspruchende im Großraum München (davon rd. 310.000 in München und 260.000 im Umland). Damit ergibt sich als Status Quo für die Stadt München ein Gewerbeflächenbedarf von 33 qm/Kopf. Dieser überraschend niedrige Wert ist durch den hohen Anteil von tertiären Funktionen in den berücksichtigten Wirtschaftsabteilungen zu erklären. Im Umland dürfte der Wert erheblich höher liegen. Ein genauer Wert ist aufgrund der Datenlage nicht berechenbar. Als Durchschnittswert für den Großraum München soll im folgenden von 50 qm je gewerbeflächenbeanspruchender Person ausgegangen werden.

Der nachfolgende unternehmensorientierte Ansatz³² zur Ermittlung des Gewerbeflächenbedarfes trägt der Überlegung Rechnung, daß ortsinterne Unternehmensverlagerungen mit steigendem Flächenbedarf je Beschäftigten ein höheres Gewicht haben als Ansiedlungen von außen.

Der Flächenbedarf ermittelt sich aus der zusätzlichen Flächeninanspruchnahme aufgrund von Verlagerungen und Neuansiedlungen (Flächennachfrage) abzüglich der neu nutzbaren, durch Verlagerungen freigewordenen Flächen (Wiederverwendungsflächen).

- (1) Es wird die Anzahl der gewerbeflächenbeanspruchenden Personen ermittelt. Als gewerbeflächenbeanspruchende Personen werden alle Beschäftigten der Wirtschaftsabteilungen 2 (Verarbeitendes Gewerbe) und 3 (Baugewerbe) sowie je 40% der Beschäftigten der Wirtschaftsabteilungen 4 (Handel) und 5 (Verkehr und Nachrichten) angesehen.
- (2) Es wird von einer Verlagerungsquote von 1% p.a. ausgegangen. D.h. 10 von 1.000 gewerbeflächenbeanspruchenden Personen benötigen jährlich aufgrund von Unternehmensverlagerungen neue Gewerbeflächen.³³
- (3) Es wird von einer Neuansiedlungsquote von 0,3% p.a. ausgegangen. D.h. auf 1.000 gewerbeflächenbeanspruchende Personen kommen jährlich 3 Personen, die aufgrund von Neuansiedlungen zusätzlich Gewerbefläche brauchen.³⁴
- (4) Als Status Quo des Flächenbedarfs pro gewerbeflächenbeanspruchender Person soll 50 qm als Durchschnittswert für den Großraum München angenommen werden. Für Arbeitsplätze auf neu entwickelten Flächen soll von einem verdoppeltem Flächenbedarf von 100 qm/gewerbeflächenbeanspruchender Person ausgegangen werden.

³² modifiziert nach: Rolf Gruber: Ermittlung des Bedarfs an Industrie- und Gewerbeflächen. In: Flächenhaushaltspolitik: Ein Beitrag zum Bodenschutz. Hannover 1987 (=ARL Forschungs- und Sitzungsberichte 173), S. 295-312.

³³ Gruber ermittelte empirisch eine Verlagerungsquote von 7 je 1000 gewerbeflächenbeanspruchenden Personen im Regierungsbezirk Arnsberg (der u.a. Bochum, Dortmund, Hagen u. Hamm mit einschließt). Vgl. Gruber a.a.O. S. 304. Aufgrund der expansiven Wirtschaftsentwicklung in des Großraums München wurde ein um 50% höherer Wert angenommen.

³⁴ Gruber rechnet mit einer Quote von 0,15%. Dabei handelt es sich um einen Wert, der auf Erhebungen der Bundesanstalt für Arbeit und Berichten des Bundesministers für Arbeit und Soziales über die Standortwahl von Unternehmen in der Bundesrepublik Deutschland beruht. Für die Berechnung des Wertes sind nur neu angesiedelte Unternehmen mit 10 und mehr Beschäftigten erfaßt worden. Vgl. Gruber a.a.O. S. 303. Aufgrund der Attraktivität des Großraums München wurde von einem um 100% höheren Wert ausgegangen.

- (5) Es wird davon ausgegangen, daß von dem wegen Verlagerungen aufgelassenem Gewerbe-
gelände die Hälfte nicht mehr als Gewerbefläche weitergenutzt wird. Die andere Hälfte steht als
Reservefläche für Gewerbebetriebe erneut zur Verfügung.
- (6) Zur Ermittlung des Bruttoflächenbedarfs erfolgt auf die berechnete Fläche ein Aufschlag von 40%
für Erschließungsflächen (25%) und Planungsreserve (15%).

Tab. 11: Flächenbedarf Industrie und Gewerbe, Großraum München	
Gewerbeflächenbeanspruchende Pers.	
2 Verarb. Gewerbe (100%)	354.674
3 Bauwirtsch. (100%)	88.967
4 Handel (40%)	83.875
5 Verkehr/Nachr. (40%)	33.694
Summe	561.210
Flächenberechnungsparameter	
Gew.Fl.beanspr. Pers.	561.210
Quote Verlagerungsbedarf	0,01
Quote Neuansiedlungsbedarf	0,003
Flächenkennziffer f. neue Flächen	100
Jahre im Prognosezeitraum (1988–2010)	23
Flächenkennziffer für freigesetzte Flächen	50
Wiederverwendungsquote	0,5
Flächenberechnung	
Flächennachfrage in ha	1.678
Wiedernutzung in ha	323
Gewerbeflächenbedarf in ha	1.355
Bruttobaulandbedarf in ha (+ 40%)	1.897
Quelle: Eigene Berechnung (empirica/9012/AZMÜ-UM.XLS/ja)	

Das Ergebnis ist als grobe Schätzung des zukünftigen Bedarfs an Produktions- und Gewerbeflächen zu verstehen. Die Elastizität der Nachfrage sollte nicht unterschätzt werden. Es ergibt sich ein Nettoflächenbedarf im Großraum München von rd. 760 ha für die Periode 1988 bis 2000 und weiteren knapp 600 ha bis zum Jahr 2010. Diese Ergebnisse korrespondieren in ihrer Tendenz mit den Ergebnissen des Gewerbeflächenprogramms der Landeshauptstadt München. Ausgehend von der Entwicklung der Stadt München wurde dort für die Periode 1987–1992 ein Bedarf von 284 ha berechnet.³⁵

Zum Vergleich sei auch noch auf die Flächenanfrage von Betrieben hingewiesen, die bei den Wirtschaftsämtern vermerkt sind. So waren allein 1989 in München rund 700 Betriebe vorgemerkt, die

³⁵ Vgl. Gewerbeflächenprogramm der Landeshauptstadt München. Fortschreibung für die Jahre 1987–92; S. 33.

zusammen um 290 ha nachsuchten³⁶. 1991 hatte sich die Nachfrage bereits auf 400 ha angestaut. In diesen 400 ha mag ein Teil Nachfrage enthalten sein, der noch nicht auf aktuellen Bedarf zurückzuführen ist, sondern eher auf ein frühzeitiges "Einreihen in die Warteschlange". Andererseits gibt es aber auch Unternehmen, die in München erst gar nicht nach neuen Gewerbeflächen nachfragen, weil die Chancen auf Gewerbeflächenwerb dort zu gering sind. Aufgrund der Gewerbeflächenknappheit der Stadt München wird sich der Druck der Nachfrage in großem Maße auf das Umland richten.

Insgesamt verweisen die Berechnungen und Überlegungen auf einen erheblichen Handlungsdruck, zumal es über den rechnerisch benötigten Zuwachs an Gewerbeflächen auch wichtig ist, den Bedürfnissen nach geeigneter Lage und angemessenem Grundstückszuschnitt gerecht zu werden. Es gilt, sowohl über flächensparende Bauweisen bei Gewerbebauten nachzudenken als auch die Stadt-Umland-Zusammenarbeit den Herausforderungen anzupassen.

5.5.3 Bedarfe an Flächen für autonome Büros³⁷

Nach Hamburg und Berlin ist der Großraum München mit rund 10 Mio. qm Bürofläche der drittgrößte Bürostandort der Bundesrepublik. Mit einer Ausweitung des Bestandes ist weiterhin zu rechnen. Die Neuvermietungen von 200.000 bis nahezu 300.000 qm pro Jahr bei ständig anziehenden Preisen³⁸ belegen die kontinuierliche Nachfrage. Auch der wachsende Zugang an fertiggestellten Büroflächen³⁹ deutet in die gleiche Richtung.

Das Büroflächenwachstum resultiert vor allem aus dem Beschäftigungswachstum in München und dem steigenden Anteil der Bürobeschäftigten an der Gesamtbeschäftigtenzahl. Der Flächenbedarf aufgrund des Büroflächenzuwachses pro Kopf schlägt dementsprechend – anders als beim Wohnungsmarkt – geringer zu Buche. Die Nettobürofläche je Beschäftigtem steigt bei intensivierter EDV-Ausstattung langsam weiter an.

Das nachfolgende Annahmegerüst erlaubt es, die Größenordnung des zusätzlichen Büroflächenbedarfs in autonomen Bürogebäuden in zehn bzw. zwanzig Jahren abzuschätzen.

(1) Der Berechnung wird die Prognose über die Beschäftigtenentwicklung in der Agglomeration München zugrundegelegt.

³⁶ Vgl. Klaus Schußmann: Die Baulandsituation in München. In: Informationen zur Raumentwicklung 6/7 1989, S. 423–435.

³⁷ Unter "Autonome Büroflächen" werden die Büroflächen verstanden, die nicht in Zusammenhang mit Produktionsbetrieben auf Gewerbeflächen untergebracht sind oder als Mischnutzung in Wohnhäusern, Geschäften, Hotels usw. integriert sind.

³⁸ Von 50–70 DM/qm im Zentrum bis ca. 20 DM/qm in den Randgemeinden (vgl. Zadelhoff Deutschland: Büromarktbericht Bundesrepublik Deutschland, Herbst 1990.)

³⁹ 1987: 180.000 qm; 1988: 200.000 qm, 1989 350.000 qm (Statistisches Amt der Landeshauptstadt München).

- (2) Es wird angenommen, daß der Anteil der Bürobeschäftigten an der Gesamtbeschäftigtenzahl im Jahre 2000 bei max. 53% und 2010 bei max 58% liegt⁴⁰.
- (3) Es wird angenommen, daß die durchschnittliche Bürofläche im Jahr 2000 um 2 qm und im Jahr 2010 um 4 qm über dem gegenwärtigen Wert liegen wird. Die Bürofläche/Kopf läge dann im Jahr 2000 bei 25 qm und im Jahr 2010 bei 27 qm.
- (4) Auf den Nettobüroflächenbedarf erfolgt ein Aufschlag von 33%, um den Bruttobüroflächenbedarf zu erhalten.
- (5) Es wird angenommen, daß 40% des zusätzlichen Büroflächenbedarfs in autonomen Bürogebäuden unterkommt. Der Rest verteilt sich auf Mischnutzungen oder ist auf Gewerbeflächen untergebracht.
- (6) Für die autonomen Bürogebäude wird eine durchschnittliche GFZ von 2,0 angenommen, um die Nettosiedlungsfläche für autonome Bürogebäude zu erhalten.
- (7) Es wird angenommen, daß ein Aufschlag von 50% für Erschließung (30%) und Planungsreserve (20%) notwendig ist, um den Bruttosiedlungsflächenbedarf für autonome Bürogebäude zu erhalten.

Tab. 12: Flächenbedarf für autonome Büros, Großraum München

Jahr	1988	2000	2010
Beschäftigte insges.	1.343.811	1.524.079	1.635.332
Beschäftigtenzuwachs gegenüber 1988		180.268	291.521
Bürobeschäftigtenanteil in%	45	53	58
Bürobeschäftigte	604.715	807.762	948.493
Bürobeschäftigtenzuwachs gegenüber 1988		203.047	343.778
Bürofläche je Bürobeschäftigtem in qm	23	25	27
Büroflächenwachstum je Bürobesch. geg. 1988 in qm		2	4
zusätzl. Flächenbedarf. bei konst. Besch. in qm		1.209.430	2.418.860
Wachstums- und Struktureffekt in qm		5.076.173	9.281.995
Summe=Nettobüroflächenbedarf in qm		6.285.603	11.700.855
Bruttobüroflächenbedarf (+33%) in qm		8.359.852	15.562.138
Autonome Bürogebäude (Anteil 40%) in qm		3.343.941	6.224.855
GFZ=2,0 für autonome Bürogebäude (qm)		1.671.970	3.112.428
Nettobaulandbedarf für autonome Büros in ha		167	311
Bruttobaulandbed. für auton. Büros in ha (+50%)		251	467

Quelle: Eigene Berechnung (empirica/9012/BUERO1.XLS/ja)

⁴⁰ 1988 lag der Anteil in der Agglomeration etwa bei 45%, in der Stadt München bei rund 52%. Geht man für den Ist-Zustand von einer durchschnittlichen Bürofläche von 23 qm/Bürobeschäftigtem aus, so ergibt dies eine Bürofläche von gut 10,1 Mio. qm in München. Dieser Wert deckt sich mit den Angaben der Baubeslandserhebungen aus München.

Insgesamt zeigt sich im Vergleich zum Jahr 1988 ein zusätzlicher Nettosiedlungsflächenbedarf für autonome Bürogebäude von 167 ha bis zum Jahr 2000 und weiteren 144 ha in dem darauffolgenden Jahrzehnt. Die Erfahrungen der vergangenen Jahre zeigen, daß es dabei sowohl zu einem starken Druck auf attraktive City-Lagen als auch auf Neubauten in verkehrsgünstiger Lage an Ausfallstraßen und Entwicklungskorridoren (z.B. zum neuen Flughafen München II)⁴¹ kommt.

5.5.4 Bedarfe an Einzelhandelsflächen

Seit den 50er Jahren ist die Einzelhandelsfläche pro Kopf in der Bundesrepublik kontinuierlich angestiegen. In den Ladengeschäften des Einzelhandels erhöhten sich die Durchschnittswerte bei den Verkaufsflächen pro Kopf von 0,52 qm im Jahr 1968 über 0,93qm im Jahr 1979 und 1,07qm im Jahr 1985⁴². Auch die Geschäftsflächen (d.h. Verkaufsfläche plus Lager, Büros, Sozialräume u. dgl.) haben insgesamt zugenommen, wenn auch nicht so stark wie die Verkaufsflächen. Der in der HGZ 1985 ermittelte Multiplikationsfaktor betrug 1,7.

Der gestiegene Flächenbedarf ist auf ein umfangreiches Ursachenbündel zurückzuführen. Dazu zählen seit Mitte der 60er Jahre als handelsendogene Faktoren (a) die Einführung des Selbstbedienungsprinzips und (b) das Aufkommen neuer Betriebsformen (S-B-Warenhäuser und Verbrauchermärkte). In der jüngeren Vergangenheit gewinnt (c) eine offensive, flächenintensive Produktpräsentation immer stärker an Bedeutung. Als handelsexogene Faktoren sind (a) die Veränderungen der Bevölkerungszahl und -zusammensetzung, (b) die sich wandelnden Ausgabenstrukturen, (c) die Veränderungen der Verbrauchsgewohnheiten, (d) die Erhöhung der räumlichen Mobilität durch steigende Motorisierung und (e) die Veränderung der räumlichen Nachfrage aufgrund von Suburbanisierungsprozessen zu nennen⁴³.

Wie auch bei den anderen Ursachen steigender Flächeninanspruchnahme, ist eine weitere flächenmäßige Ausweitung des Einzelhandels absehbar. Das nachfolgende Annahmengerüst erlaubt es, den zusätzlichen Bedarf an Verkaufsfläche und Geschäftsfläche in der Agglomeration München zu den Stichjahren 2000 und 2010 abzuschätzen. Auf eine Abschätzung der dadurch beanspruchten Siedlungsfläche wurde verzichtet. Die Spannbreite zukünftiger Siedlungsflächeninanspruchnahme durch Ladengeschäfte des Einzelhandels ist durch politische Vorgaben sehr stark steuerbar.

(1) Der Berechnung wird die Prognose über die Bevölkerungsentwicklung (bei steigenden Erwerbsquoten) der Agglomeration München zugrundegelegt.

⁴¹ Man beachte hierzu die Erfahrungen in Stockholm, wo sich nach Inbetriebnahme des Flughafens Arlanda ca. 35 km nördlich des Stadtzentrums entlang der E4 zwischen Stadt und Flughafen ein umfassendes Gewerbeband entwickelt hat.

⁴² Vgl. HGZ 1968, 1979, 1985; zusammengefaßt auf S. 83 in: Martha Pohl: Perspektiven des Einzelhandels in der Stadt Bremen. In: Bremer Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 2/89, S. 5-94.

⁴³ Vgl. S. 11-13 in: Ulrich Hatzfeld: Einzelhandel in Nordrhein-Westfalen. Strukturwandel und seine Bedeutung für die Stadtentwicklung. Dortmund 1988 (=ILS Schriften 26).

- (2) Für die heutige Bevölkerungszahl wird eine Erhöhung der Verkaufsfläche bis zum Jahr 2000 um 0,1 qm/Person und bis zum Jahr 2010 um 0,2 qm/Person angenommen. Das entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Steigerungsrate von 0,01 qm/Kopf⁴⁴.
- (3) Für die neue hinzugekommene Bevölkerung der Agglomeration wird eine Verkaufsfläche von 1,15 qm/Person im Jahr 2000 und 1,25 qm/Person im Jahr 2010 angesetzt⁴⁵.
- (4) Auf die Verkaufsfläche erfolgt ein Aufschlag von 70% um die Geschäftsfläche zu erhalten.

Tab. 13: Flächenbedarf Ladengeschäfte im Einzelhandel, Großraum München

Jahr	1988	2000	2010
Bevölkerung	2.651.562	2.886.513	3.150.928
Bev.-Zuwachs seit 1988		234.951	499.366
Verkaufsfläche je Einwohner in qm	1,05	1,15	1,25
Verkaufsflächenzuwachs je Einw. in qm geg. 1988		0,1	0,2
zusätzl. Fl.-Bedarf bei konst. Bev. in qm		265.156	530.312
Wachstumseffekt durch Bev.-Zuw. in qm		270.194	624.208
zusätzl. Verkaufsflächenbedarf geg. 1988 in qm		535.350	1.154.520
zusätzl. Geschäftsfl.-bedarf geg. 1988 in qm (+70%)		910.095	1.962.684

Quelle: Eigene Berechnung (empirica/9012/EINZEL1.XLS/ja)

Die Berechnungen ergeben einen Verkaufsflächenzuwachs bis zum Jahr 2000 um rd. 500.000 qm und in den darauffolgenden Jahren einen zusätzlichen Bedarf von rd. 650.000 qm. Wie bereits erwähnt, wird es sehr stark von der Politik abhängen, welcher Siedlungsflächenverbrauch mit der Einzelhandelsentwicklung verbunden ist. Immerhin läßt sich vermuten, daß in Verbindung mit der fortschreitenden Suburbanisierung ein erheblicher Teil des Wachstums sich als Flächennachfrage im Umland darstellen wird, auch wenn der bisherige Trend zu einer Konzentration des Einzelhandels um die Brennpunkte des Öffentlichen Nahverkehrs in der Kernstadt geführt hat.

Gemessen am Umsatz je Einwohner belegt die Stadt München mit 9.663 DM den ersten Platz unter den Großstädten der Bundesrepublik. Hierin spiegelt sich nicht nur das überdurchschnittliche Lohngefüge der Region und die dementsprechend hohe Kaufkraft wieder, sondern auch die starke Position der Münchener Kernstadt. Aufgrund der monozentralen Raumstruktur mit den ausgeprägten radialen Verkehrsstrukturen kann München auch im Einzelhandelsbereich eine überdurchschnittliche Zentralität aufweisen. Daß die Stadt München von 1979 bis 1985 ihren Anteil an der Zahl der Einzelhandelsbetriebe von 65,4% auf 70,5% erhöhen konnte bestätigt diese These. Die relative Bedeutung der Kernstadt am Einzelhandelsumsatz geht allerdings seit Jahren zurück und im Zuge der weiterge-

⁴⁴ Dies entspricht ungefähr einer Halbierung der Entwicklung von 1979-1985; d.h. +0,14 qm/Kopf in 6 Jahren.

⁴⁵ Die durchschnittliche Verkaufsfläche in Ladengeschäften des Einzelhandels wurde in der HGZ 1985 mit 1,07 qm/Einwohner ermittelt. Der Durchschnittswert für die Stadt München lag bei 1,05 qm/Einwohner.

henden Suburbanisierung wird sich dieser Trend fortsetzen. Für die Innenstadt ist sowohl eine Konzentration auf hochwertigste Güter als auch auf Schnelldreher unterer und mittlerer Qualität denkbar. Da eine Fußgängerzone in einer Größe von über 2 km Durchmesser an die Grenzen der Fußläufigkeit stößt und damit die "Bummelkapazitäten der Besucher" überfordert, wird das zukünftige Flächenwachstum des Einzelhandels in Zukunft wahrscheinlich eher in innerstädtischen Cityergänzungszonen, den Außenbereichen und im Umland Münchens zu erwarten sein. Im Innenbereich sind demgegenüber eher qualitative Verschiebungen zu erwarten.

5.5.5 Bedarfe an Verkehrsflächen

Der zusätzliche Bedarf an Verkehrsflächen ist abhängig von dem Wachstum an Wohn- und Gewerbeflächen. Aus dem Verhältnis von Netto- zu Bruttosiedlungsflächen lassen sich die Größenordnungen erkennen, die für die Verkehrserschließung und als Planungsreserve notwendig werden. Damit ist aber noch nichts zur zusätzlichen Flächeninanspruchnahme durch innerörtliche Hauptverkehrsstraßen und überregionale Verkehrseinrichtungen (Autobahnen, Eisenbahnen, Flughafenerweiterung) gesagt. Diese wird sehr stark von politischen Entscheidungen abhängig sein, die zur Zeit nicht überblickt werden können. Die Zunahme des Verkehrs wird die Politik aber unter Druck setzen, um zusätzliche Flächen für das gestiegene Verkehrsaufkommen bereitzustellen.

In der Bundesrepublik lag 1985 in den Kernstädten der großen Verdichtungsräume das Verhältnis von Verkehrsflächen zu der Summe aus Wohnsiedlungsflächen und Betriebsflächen bei 42:100 im hochverdichteten Umland sogar bei 57:100 (Baulandbericht 1986, S. 57). Eine Zunahme der Verkehrsflächen in einer Größenordnung von 40-50% in Abhängigkeit von den übrigen Flächenbedarfen wäre nicht unwahrscheinlich. Der größte Teil der erforderlichen Verkehrsfläche dient Erschließungszwecken in Wohn- und Gewerbegebieten. Diese Flächen sind in den berechneten Bruttosiedlungsflächen bereits enthalten.

5.5.6 Flächenbedarfe - Ein Resümee

Die vorangegangenen Berechnungen vermögen nur grobe Anhaltspunkte für das Flächenwachstum ergeben. Sie machen aber deutlich, daß die Wachstumseffekte zu einem erheblichen Teil zum zukünftigen Flächenbedarf beitragen. Doch selbst bei einer konstanten Bevölkerung würde sich ein großer Druck auf die Politik zur Erschließung zusätzlicher Siedlungsfläche ergeben.

Als wichtigster Faktor der Flächeninanspruchnahme schlägt das Wohnen zu Buche. In der Tendenz stimmt dies auch mit den bisherigen funktionalen Flächenbilanzen überein. Die Nachfrage nach Büroflächen ist zwar absolut gesehen vergleichsweise gering, sie dürfte aber zu einem wesentlichen Teil

auf die dicht bebaute Kernstadt gerichtet sein. Die Flächenentwicklung bei Gewerbe- und Industrie-
flächen läßt sich sehr schlecht abschätzen.

Abschließend soll noch einmal darauf hingewiesen werden, daß die vorliegenden Trendprognosen
genau genommen Bedarfsprognosen für Flächen sind, wie sie sich aus einer kräftigen Wirtschafts-
entwicklung bei einer wirtschafts- und arbeitsmarktorientierten Zuwanderung ergeben. Dabei wird je-
weils unterstellt, daß es gelingt, für die Zuwandernden bzw. für die wachsende Zahl der Arbeitskräfte
entsprechende Wohnflächen, Verkehrsflächen, Freizeitflächen und -einrichtungen bereitzustellen.
Dies wird tatsächlich kaum gelingen. Eine wachsende Bevölkerung wird wahrscheinlich mit sinkenden
Wohnflächen und verschärften Verdrängungen möglich sein. Dies bedeutet im Endeffekt ein
"Zusammenrücken" in den vorhandenen Wohnungsbeständen. Damit verschärfen sich im Zeitablauf
die Nutzungskonflikte. Die Durchlässigkeit des vorhandenen Angebots für weitere Zuwanderung wird
immer geringer. Im Ergebnis steigt die "wohntwillige" Bevölkerung. Die real in München
unterkommene Bevölkerung bleibt hinter der "wohntwilligen" Bevölkerung zurück. Als eine Reaktion
nehmen z.B. die Pendelentfernungen zu. Zum Teil werden ältere Einwohner mit niedrigen
Einkommen aus der Stadt verdrängt. Dies alles führt dazu, daß die vorliegenden Trendextrapola-
tionen in der Realität nicht eintreffen werden. Dieses Nicht-Eintreffen der Trendextrapolationen kann
aber nicht automatisch als ein Nicht-Eintreffen der Bedarfsentwicklung angesehen werden. Als eine
Reaktion auf die wachsenden Engpässe im Kern der Region München, kann es zu einer be-
schleunigten Dispersion und Verlagerung von Unternehmen und Haushalten kommen, d.h. sowohl die
Zahl der Arbeitsplätze wie die Zahl der Bewohner bleibt hinter der Entwicklung zurück. Das Ergebnis
dürfte dann aber wieder ein überdurchschnittlich steigendes Verkehrsaufkommen sein.

Die vorliegende Trendextrapolation nimmt auf solche Anpassungsmechanismen keine Rücksichten
und tut zunächst so, als könnten die Flächenbedarfe realisiert werden, obwohl dies eine z.T. unrea-
listische Annahme sein dürfte. Für die Politik entsteht aus dieser Analyse folgendes Dilemma: Ver-
sucht sie eine Strategie der Trendanpassung, dann setzt sie sich unter Erfolgszwang bei der Aus-
weisung von Siedlungsflächen oder im Wohnungsbau, der zu einem Wachstum, das z.T. nicht finan-
zierbar sein dürfte und darüber hinaus zu einer flächenmäßigen Expansion bzw. zu einer Expansion
der Infrastruktur führen würde, die nicht bewältigbar ist. Stellt sie sich auf eine sehr viel niedrige Ent-
wicklung ein, obwohl die geschätzten Trends sich zunächst "durchsetzen wollen", dann wachsen
Spannungen und Streßphänomene mit der Folge eines Auslesewettbewerbs, der mit unerträglichen
Härten verbunden ist.

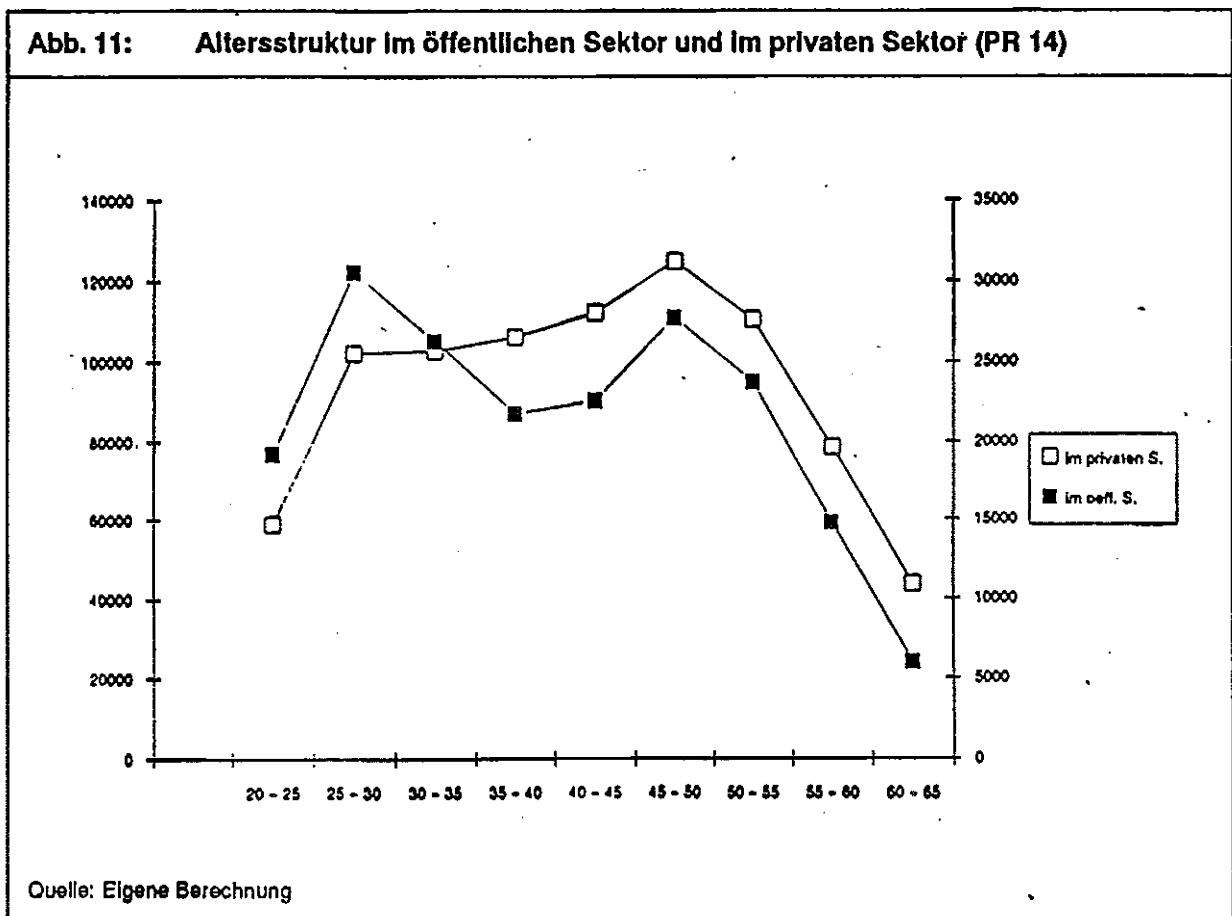
5.6 Der Staatssektor als Mitkonkurrent um Arbeitskraft

Aufgrund der Funktion Münchens als Landeshauptstadt und als dominierendes Zentrum Bayerns hat
der sogenannte Staatssektor in München eine überdurchschnittlich starke Stellung. Es ist von
Interesse, die Gesamtbelastung des Münchener Arbeitsmarktes durch den Nachwuchsbedarf der

öffentlichen Hand in den Jahren bis 2010 zu schätzen. Es soll davon ausgegangen werden, daß der öffentliche Sektor seine Beschäftigtenzahl in etwa hält. Insbesondere interessiert die Nachfrage nach Hochqualifizierten, dem voraussichtlich am stärksten belasteten Arbeitsmarktsegment Münchens. Ebenso wird der Frage nachgegangen, ob die verbreitete Sorge vor einer besonderen Überalterung im Staatssektor für München zutrifft.

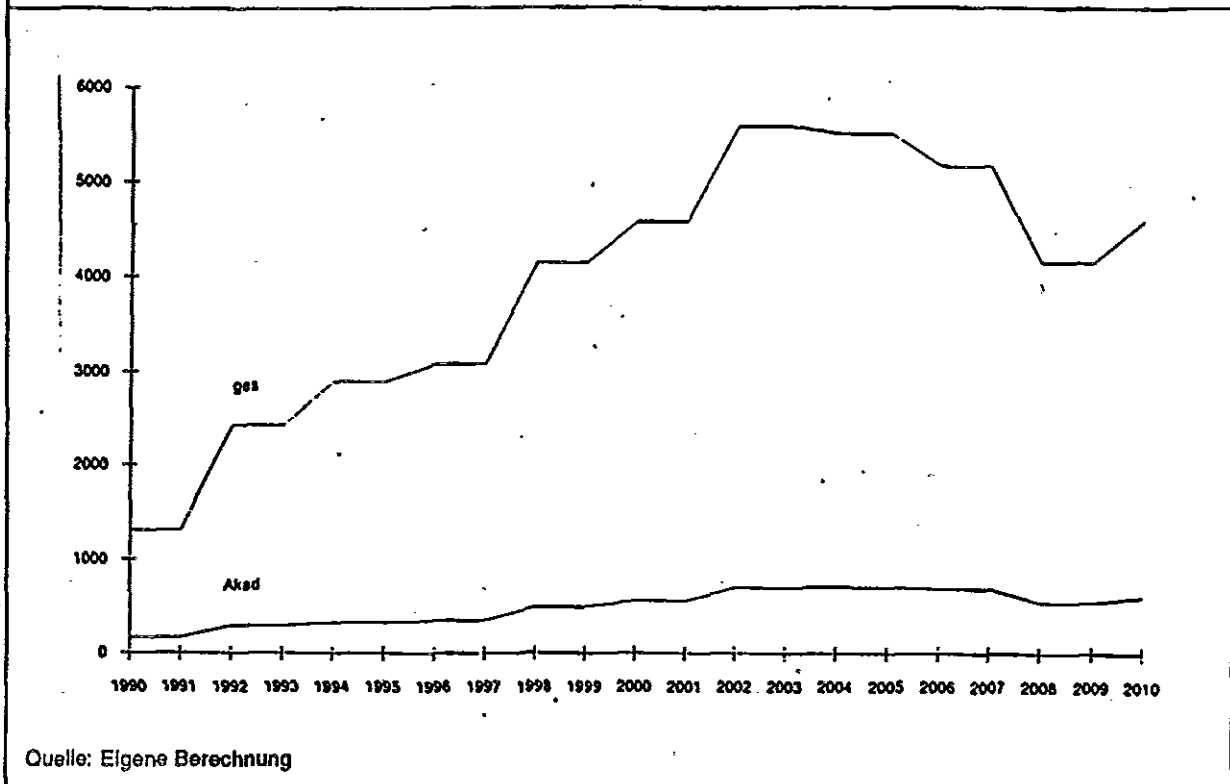
Detaillierte Informationen zur Beantwortung dieser Fragen finden sich im Anhang. An dieser Stelle soll nur auf die zentralen Ergebnisse eingegangen werden:

Es ist aufgrund der Abgrenzungsschwierigkeiten keine klare Aussage möglich, ob die Altersschichtung im öffentlichen Sektor günstiger ist als die im privaten Sektor. Es ist unklar, wieviel Prozent der starken Gruppe der 25- bis 35jährigen im Staatsdienst bleiben. Das Beispiel der Rechtsreferendare, die zu Vollzeitbeamtenverhältnissen auf Zeit eingestellt werden, ist selbsterklärend. Andererseits gibt es auch keine Anhaltspunkte für die Befürchtung einer gravierenden Überalterung im Staatssektor. In den für die nächsten Jahre bis 2010 relevanten Altersgruppen des öffentlichen Dienstes ist die Altersschichtung im wesentlichen identisch mit der des privaten Sektors (vgl. Abb. 11)⁴⁶.



⁴⁶ Das Nachwuchsproblem bei Referendaren könnte ein gesondert zu behandelndes Thema darstellen, das nicht nur den öffentlichen Sektor betrifft.

Abb. 12: Ausscheidende Im öffentlichen Sektor (PR 14)



Daher werden Nachwuchskonkurrenzprobleme genau in dem Maße auftreten, in dem die Beschäftigtenwachstumsraten des öffentlichen und privaten Sektors im Verhältnis zueinander stehen. Es ist klar, daß der Staat seine Beschäftigtenwachstumsrate auf lange Sicht bei ungünstigen Arbeitsangebotsbedingungen stärker als der private Sektor reduzieren muß, wenn Entlohnung und Image nicht relativ steigen.

Der Berg des Nachwuchsbedarfes tritt zeitgleich für den privaten und den öffentlichen Sektor ein (vgl. Abb. 11 u. 12). Die - erste - Spitze des-Bedarfs wird (Bei Null-Beschäftigtenwachstumsraten in beiden Sektoren) ab 2002 bis 2007 eintreten, die größten Wachstumsraten von 1998 bis 2002. In der Spitze wird der Ersatzbedarf bei 5.600 Arbeitskräften gegenüber 1.300 Arbeitskräften heute liegen. Dieser Trend findet sich bei den Hochqualifizierten wieder.

Die für die kommunalen Ausgaben relevanten Neupensionierungen der Beschäftigten von Gemeinden, Gemeindeverwaltungen und kommunalen Zweckverbänden zeigen ein etwas anderes Bild: 1995 gibt es vermutlich ca. 1.100 Pensionierungen. Diese Zahl wird bis 2010 auf 1.700 pro Jahr ansteigen. Die Steigerungsrate beträgt damit 53%, die Rate bei den Akademikern liegt bei 109%.

Teil C Szenarien – Handlungsschranken und Handlungsspielräume

1 Sinn und Zweck von Szenarien

Aufgabe der nachfolgenden Szenarien ist es, mögliche Politiken aufzuzeigen, die Handlungsschranken und Handlungsspielräume für eine zukünftige Politik der Landeshauptstadt München verdeutlichen könnten.

Wir gehen davon aus, daß die räumliche Entwicklung der Region München sich in einem durch äußere Verhältnisse bestimmten Entwicklungspfad abspielen wird, der sich – wie in der Trendfortschreibung (vgl. Kap. 5 in Teil B) dargestellt – als Expansionsdruck darstellt. Mit ihm hat sich die Politik auseinanderzusetzen. Man kann das sich abzeichnende Wachstum als Chance interpretieren und eine begleitende und fördernde Politik einleiten. Man kann das sich abzeichnende Wachstum aber auch als Gefahr und Problemquelle interpretieren und versuchen, das Wachstum abzublocken oder zumindest die negativen Auswirkungen abzumildern. Expansionsdruck darf auch nicht mit Expansion verwechselt werden. Der Druck kann durch unterschiedliche Politiken in verschiedene Bahnen gelenkt werden. Man kann genauso die Rahmenbedingungen für eine tatsächliche mengenmäßige Expansion schaffen – wie sie in der Trendfortschreibung dargestellt ist – als auch den Druck in einen forcierten Strukturwandel münden lassen.¹

Um die Gestaltungschancen der zukünftigen Raumentwicklung in der Region München aufzuzeigen, wurden Szenarien entwickelt, die Gestaltungsspielräume von Politik verdeutlichen sollen. Da mögliche künftige Entwicklungsänderungen in München in ihrer inneren Logik an anderen Orten beobachtbar sind, weil viele der Entwicklungsveränderungen nicht grundlegend neu sein werden, haben wir Szenarien aufgebaut, die sich (bis auf eine Ausnahme) auf historisch bekannte Beispiele beziehen. Aus ihnen läßt sich Anschauungsmaterial für die mögliche künftige Entwicklung Münchens bzw. für Aspekte der Münchener Entwicklung gewinnen. Die Szenarien sollen nicht die phantasievolle Beschreibung eines zukünftigen Zustands darstellen, sondern jeweils an die Münchener Ist-Situation anknüpfen. Sie sollen jeweils "das Andere", "das Neue" der ihnen zugrundeliegenden Politik herausarbeiten und ihre Wirkungen darstellen. Es scheint daher didaktisch produktiv, in den nachfolgenden Alternativszenarien jeweils unterschiedliche Aspekte überzubetonen.

¹ So wäre in Teil B auch ein Kapitel denkbar gewesen, das anstelle einer Trendfortschreibung die Entwicklung einer forcierten Strukturveränderung mit ihren Folgen aufgezeigt hätte. Bei hohem Wirtschaftswachstum ohne Zuwanderung hätte eine Konzentration auf hochproduktive Branchen, insbes. im Dienstleistungsbereich erfolgen müssen (Anpassung an eine Züricher Wirtschaftsstruktur).

2 Die Szenarien im Überblick

Das Szenario A "München den Münchenern" stellt die Abwehr der negativen Nebenwirkungen 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 Marktentwicklungen und die nicht koordinierte Entwicklungspolitik im Umland diese Eindämmungsstrategien immer wieder konterkarieren. Die Politik der Schadensbegrenzung trägt in sich die Gefahr, die Grundlagen der langjährigen positiven Entwicklung Münchens zu beeinträchtigen. Im Szenario "München den Münchenern" entsteht ein typischer Zielkonflikt zwischen den kurzfristigen Zielen einer Abwehr der negativen Nebenwirkungen des Wachstums und dem Ziel, die langfristigen Grundlagen der Wettbewerbsfähigkeit und Wirtschaftsentwicklung durch selektive Expansion zu sichern oder zu verbessern. Notwendige Aktivitäten zur Sicherung der Strukturen unterbleiben.

Im Szenario B "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. Soziale Probleme und Bewahrung von Traditionen spielen dementsprechend eine geringe Rolle. Vielmehr wird Zuwanderung gefördert und die Transformation zur multikulturellen Gesellschaft akzeptiert. Zum Szenario gehört auch, daß die räumlichen Entwicklungen sehr viel disperser werden. Zwar wird die Siedlungsstruktur in Südbayern auch nach 20 Jahren einer starken Dispersion nicht der von Kalifornien ähneln. Die zusätzlichen Investitionen, die im engeren Umland schon jetzt keinen Platz mehr finden, dürften sich jedoch in Zukunft sehr viel disperser verteilen als in der Vergangenheit, d.h. das künftige Wachstum nähert sich in Teilen durchaus den Formen an, wie sie im Szenario Kalifornien beschrieben werden. Dies gilt im gewissen Umfang wahrscheinlich auch für die Tendenzen zu einer Einwanderung. 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.

Im Szenario C "Schweiz/Zürich" wird das Wachstum als solches gut geheißen, eine starke Zuwanderung und Durchmischung der Gesellschaft mit Fremden jedoch abgelehnt. Diese Politik fördert einen raschen Strukturwandel, indem die Wirtschaft sich auf sehr hochwertige Dienstleistungsbereiche konzentriert. Die Wirkungen dieser Politik auf die Gesellschaft sind sehr gespalten. Ein Teil der bisher ansässigen Bevölkerung wird recht und schlecht mit der Auslagerung von Produktionsbetrieben und unteren Behörden in andere bayerische Oberzentren abgedrängt. Mit dieser Politik gelingt es sowohl das äußere Erscheinungsbild zu konservieren als auch die wirtschaftliche Sonderstellung Münchens unter den deutschen Großstädten zu bewahren. Mit einer Politik "München den Münchenern" hat die Strategie allerdings wenig Gemeinsamkeiten.

Beim Szenario D "Ökoland" wird von einem ökologischen Leitbild der Region ausgegangen. Da für eine solche Entwicklung angewandte Beispiele fehlen und die Konsequenzen einer Öko-Regio-

alentwicklung 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 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 hier Vorreiterfunktionen übernehmen. Ökoland kann sich auf keine bekannte Stadt beziehen.

3 Szenario A: "München den Münchenern"

3.1 Politik

3.1.1 Das Ende des Wachstums – eine falsche Erwartung

München hat den Pendelschlag von einer stagnierenden Bevölkerung bei verlangsamtem Wirtschaftswachstum in der ersten Hälfte der 80er Jahre zu einer kräftigen Expansion gegen Ende der 80er Jahre besonders intensiv erlebt, weil hier die negativen Folgen des Wachstums härter spürbar werden als in anderen Regionen. Dabei ist auch die Sensibilität gegenüber diesen negativen Nebenwirkungen höher, weil die vorangegangene wirtschaftliche Situation nicht als so gravierend bzw. krisenhaft empfunden wurde. Die Bereitschaft, die negativen Nebenwirkungen des Wachstums zu akzeptieren, ist deshalb geringer.

Die Hoffnung, das Ende des Bevölkerungswachstums der Landeshauptstadt und seines Umlandes sei erreicht, und man könne sich in der Zukunft auf die Beseitigung von Fehlentwicklungen, die ökologische Erneuerung und soziale Problemfelder konzentrieren, wurde durch die Realität der Entwicklung der letzten Jahre nicht bestätigt. Auch Vorstellungen wie Innenstadtentwicklung statt Umlandwachstum, Qualität vor Quantität, sozialer Ausgleich vor Expansion lassen sich in diesen Gegenüberstellungen nicht realisieren. Schlüsselbegriffe dieser Art kennzeichnen jedoch die Orientierungen bis Mitte der 80er Jahre. Angesichts des neu entstandenen Entwicklungsdrucks entstand der Zwang, neue Paradigmen und Konzepte für die absehbare Zukunft zu entwickeln. Die Problemwahrnehmung im Szenario "München den Münchenern" wird noch durch die Erfahrungen der 80er Jahre dominiert. Die Politik setzt auch an den Problemen an, die für die Bewohner der Stadt täglich spürbar sind: Die Bodenpreise und Mieten steigen viel stärker als die Einkommen, fahrende und stehende Autos werden zur Qual, Alteingesessene werden von Zugereisten verdrängt, Münchener Lebensqualität wird durch Vermassung entwertet. Die Politik konzentriert sich auf die Erscheinungsformen des Wachstums und versucht die negativen Nebenwirkungen und Belastungen zu reduzieren. Bestimmte Ent-

wicklungen werden in diesem Szenario gar nicht wahrgenommen bzw. in Ihrer Tragweite nach den Problemlagen der Vergangenheit beurteilt.

- Als Folge der drastischen Wohnungsmarktingpässe werden rechtliche Maßnahmen der Mietpreisentwicklung und des Verdrängungsschutzes in den Vordergrund gestellt. Man versucht, die Disparitäten durch ein erhöhtes Wohngeld zu verringern. Langfristige Strategien zur Expansion des Angebots und zur Überwindung der Knappheit werden dem gegenüber relativ schwach betrieben.
- Die knappen Mittel des sozialen Wohnungsbaus werden zugunsten von Haushalten mit sehr niedrigem Einkommen verwendet, d.h. die Zahl der geförderten Wohnungen bleibt dementsprechend gering, weil der Förderaufwand im Einzelfall exorbitant wird.
- Den Verlust hochwertigen Wohnraums in innerstädtischen Altbaugebieten durch Umwidmung in gewerbliche Flächen (insbes. Büros) würde man gerne vermeiden oder zumindest begrenzen. Man ist sich aber bewußt, daß für die Durchsetzung dieses Wunsches keine wirksamen Instrumente zur Verfügung stehen. Neue Wohngebiete für finanziell besser gestellte Schichten sollen hingegen kaum noch ausgewiesen werden. Über die bereits 1990 ausgewiesenen Flächen für Einfamilienhausgebiete wird nicht hinausgegangen. Lediglich das Auffüllen von existierenden Lücken soll noch eine marginale Bestandserweiterung erlauben. Einfamilienhausgebiete sind flächenintensiv und außerdem auch nicht für eine Erschließung mit dem Öffentlichen Verkehr geeignet. Sowohl in Bezug auf den Flächenverbrauch als auch im Hinblick auf ihre verkehrliche Erschließung gelten sie als nicht zeitgemäße Elemente der städtischen Entwicklung.
- Neue Unternehmen sollen gar nicht oder nur noch in sehr begrenztem Umfang nach München gezogen werden. Bei möglichen Flächenkonkurrenzen zwischen Wohnen und Gewerbe soll der Wohnnutzung eine Priorität eingeräumt werden, weil hier die Knappheiten für die Bevölkerung besonders stark spürbar werden. Die wenigen vorhandenen freien (Gewerbe)Flächen sollen vielmehr genutzt werden, um örtlich ansässigen Unternehmen alternative Standorte anbieten zu können. Bedarf nach solchen Alternativstandorten mit größeren zusammenhängenden Flächen besteht bei vielen Unternehmen. Bei der Flächenverteilung sollen Nachfrager bevorzugt werden, deren jetziger Standort für die benachbarte Bevölkerung besonders belastend ist (Lärm, Geruch, Abgase, Lieferverkehre usw.). Aufgelassene Gewerbeflächen in attraktiven Lagen sollen saniert und weitgehend in Wohn- und Grünflächen umgewandelt werden.
- Aufgrund der allgemeinen Flächenknappheit in der Stadt München wird ein verdichtetes und gleichwohl mit Grün durchmischtes Bauen angestrebt. Dem akuten Flächenmangel wird auch dadurch begegnet, daß potentielle Gewerbeflächen und auch Flächen der Bundeswehr in Wohnbauflächen überführt werden. Bauplanerisch wird bei den öffentlich erstellten neuen Wohnungen auf das Prinzip zeitlich flexibler Nutzungen eingegangen. Dazu werden zum einen Wohngebiete nicht monostrukturiert sondern mit flexiblen Wohnungsgrößen angelegt. Dies soll eine bessere Nutzung des Wohnraums ermöglichen. Bei Veränderungen in der Haushaltsstruktur sollen im Nahumfeld alternative Wohnungsgrößen zur Verfügung stehen. Ähnlich sollen auch architektonische Lösungen wirken, die das Zusammenlegen und Teilen von Wohnungen wesentlich vereinfachen.
- Pläne zum Ausbau innerstädtischer Hauptstraßen – d.h. vor allem des mittleren Rings und von Einfallstraßen – werden abgeblockt. Im Gegenzug wird aber der Ausbau der Ringautobahn (A 99) befürwortet, weil man sich hiervon Entlastungen auf den innerstädtischen Straßen verspricht. Auch die Parkmöglichkeiten im Innenstadtbereich sollen eingeschränkt bzw. nicht weiter ausgeweitet werden. Deswegen soll auf den Neubau von Parkhäusern und Tiefgaragen am City-Rand verzichtet werden. In Wohnquartieren, die als Parkplätze von Fremden genutzt werden, sollen Anwohnerparkrechte eingeführt oder ausgeweitet werden. Grundsätzlich verfolgt die Parkraumpolitik das Ziel, das Parkraumangebot im Innenstadtbereich zu reduzieren, um dadurch die Kraftfahrzeugbenutzung für Fahrten in die Innenstadt unattraktiver zu machen.

- Dem öffentlichen Verkehr soll in der zukünftigen Stadtverkehrspolitik hingegen ein eindeutiger Vorrang vor dem Individualverkehr eingeräumt werden. Deswegen soll der ÖPNV quantitativ und qualitativ ausgebaut werden. Hinter dieser Forderung verbirgt sich die Ausweitung der bedienten Strecken, eine Verdichtung von Takten, eine bessere Verknüpfung der Teilsysteme und Erneuerung des rollenden Materials (Bahnen, Busse) sowie der Serviceeinrichtungen (Haltestellen, Busse, Informationstafeln usw.). Das Hauptproblem des quer durch alle Parteien geforderten Ausbaus des Öffentlichen Verkehrs ist die Finanzierung des Defizits bei den laufenden Kosten. Man muß damit rechnen, daß es nur nach einem langem Ringen zwischen den beteiligten Verkehrsbetrieben und den betroffenen Gebietskörperschaften gelingen wird, neue ÖV-Finanzierungskonzepte zu finden. Man ist sich bewußt, daß die Nutzung des Öffentlichen Verkehrs in engem Zusammenhang zur Siedlungsentwicklung steht. Da sich die Siedlungsstruktur in den Außenbereichen nicht einfach verdichten läßt und sich eine Verdichtung für die Bewohner auch gar nicht attraktiv ist, werden in den Außenbereichen Münchens eine Vielzahl von P&R-Plätzen angelegt. Diese sollen der Bevölkerung den Übergang zum Öffentlichen Verkehr bei Fahrten in den Kernbereich schmackhafter machen.
- Wirtschaftspolitisch wird - wie angedeutet - eine Bestandspflege dominierend, die selektive Entwicklungen verhindern und die gesunde Mischstruktur erhalten soll. In beschränktem Maße wird auch die Verlagerung von Unternehmen in das Umland befürwortet und gefördert. Münchener Arbeitnehmer sollen durch derartige Verlagerungen aber nicht ihren Arbeitsplatz verlieren. Deswegen werden Alternativstandorte nur in der Pendelentfernung zu München angestrebt.
- Trotz des sich abzeichnenden Arbeitskräftemangels und der starken Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften bleibt es in München beim Arbeitslosenbestand von Anfang der 80er Jahre. Ein großer Teil der Arbeitslosen hat mindestens ein Merkmal der sogenannten schwer vermittelbaren Arbeitskräfte aufzuweisen. Für diese Gruppe will man öffentlich finanzierte Arbeitsbeschaffungsprogramme für Niedrigqualifizierte auflegen, um ihre Integration zu bewerkstelligen und der Entwicklung hin zu einer Zweidrittelgesellschaft entgegenzuwirken.
- Der sich abzeichnende Mangel an gut und höher Qualifizierten wird hingegen lange Zeit fast gar nicht und dann auch nur zögernd wahrgenommen. Die Frage des Bedarfs nach Qualifikationen, die im Wirtschafts- und Verwaltungssystem der Region entstehen kann, wird stattdessen verdrängt. Erst wenn die Klagen der Unternehmen über fehlende Arbeitskräfte überdeutlich werden und notgedrungene Abwanderungen ins Haus stehen, beginnt eine hektische Suche nach Maßnahmen, mit denen für München und eine Zuwanderung geworben wird. Gleichzeitig bemüht man sich, das vorhandene Potential an Arbeitskräften besser zu nutzen.
- Ähnlich verläuft die Entwicklung im Hochschulbereich. Einer Reduktion der Hochschulkapazitäten wird zugestimmt, weil der demographischen Basistrend rückläufig ist. Hierzu herrscht breite Übereinstimmung mit der verantwortlichen Landesregierung. Die problematischen Folgen eines Rückgangs der Investitionen werden geringer eingeschätzt als der Streß, den Wachstum und Erweiterung für die Stadt in sich bergen.. Erst als sich die Folgen der Entwicklung in Form eines deutlichen Mangels an Hochqualifizierten deutlich zeigen, beginnt man die Hochschulkapazitäten auszubauen, bildungspolitisch den Übergang zur Hochschule zu erleichtern und zu fördern, sowie gezielt für die Münchener Universitäten in anderen Regionen zu werben.
- Umweltpolitisch schöpft man die kommunalen Spielräume aus. Umweltbelastungen durch Autos, Kraftwerke, Müllverbrennungen, Heizungen und Industrie werden reduziert, sofern dies durch restriktive Maßnahmen oder technische Investitionen möglich ist. Alle staatlichen Programme zur Umweltverbesserung trägt man mit, auch wenn man sich oft durchgreifendere Maßnahmen wünschen würde.

3.1.2 München den Münchenern

In einer Strategie "München den Münchenern" wird das Wachstum zunächst als etwas empfunden, das von außen einfällt und deshalb gleichsam an den Stadttoren abgefangen werden sollte oder auch abgefangen werden könnte. Diese Vorstellung geht zum Teil an der Wirklichkeit vorbei. Natürlich entsteht zusätzliche Wohnungsnachfrage durch Zuwanderung von außen. Der größte Teil des Wachstums ist jedoch hausgemacht. Die Münchener Bürger fragen mehr Wohnflächen nach. So führt das steigende Durchschnittsalter zu einer ständigen Steigerung der Wohnflächen pro Person, weil es im Zuge der Generationenverschiebung zu einer ständig wachsenden passiven Wohnflächenvermehrung bei älteren Menschen durch Auszug der Kinder in eigene Wohnungen kommt. Allein dieser Effekt mündet statistisch gesehen in steigende Wohnflächen und steigende Wohnungsnachfrage, selbst bei konstanter Bevölkerung. Hinzu kommen die einkommensbedingten Nachfragesteigerungen.

Als Ergebnis verschärft sich beim knappen Angebot die Konkurrenz der jüngeren Haushalte gegeneinander. Die kaufkräftigen unter ihnen zahlen sehr viel höhere Mieten als dies in der Vergangenheit üblich war. Dies wiederum trifft ältere Menschen mit niedrigem Einkommen. Der Wettbewerb der einkommensstarken Kindergeneration gegen die Älteren mit niedrigem Einkommen wird als besonderes soziales Problem empfunden.

Im Szenario München den Münchenern werden solche Zusammenhänge bis zu einem gewissen Grad verdrängt. Darüber hinaus wird der gegenwärtige Wachstumsdruck eher als ein Übergangsphänomen interpretiert, weil aus der veränderten Bevölkerungsstruktur langfristig eine Entlastung erwartet wird.

3.2 Effekte

Man kann zwischen frühzeitig eintretenden Primäreffekten und Langzeiteffekten unterscheiden. In der Realität ist allerdings von einem gleitenden Übergang auszugehen, der es unmöglich macht die Phasen durch Jahreszahlen zu konkretisieren.

Als Primäreffekte sind die Wirkungen der Aktivitäten in den verschiedenen Politikfeldern (Wohnen, Verkehr usw.) zu bezeichnen. Die Entwicklung der ersten Jahre wird die Hoffnungen der Politik teilweise erfüllen. Langfristig wird aber der Wachstumsdruck doch auf die Region durchschlagen. Einkommenswachstum und Zuwanderung erzwingen mehr Wohnungsbau und damit auch eine räumliche Expansion. Die ursprünglichen Primäreffekte in Gestalt von Schutzwirkungen werden durch die langfristigen Nachfragesteigerungen wieder zunichte gemacht.

Auf dem Wohnungsmarkt für Sozialwohnungen können in der nächsten Dekade rund 15.000 neue Einheiten auf den Wohnungsmarkt gebracht werden. Im gleichen Zeitraum verlieren aber auch viele Wohnungen ihre Sozialbindung. Ein Teil der Wohnungen wird aber von der Stadt aufgekauft und weiterhin zu preisgünstigen Mieten auf dem Markt angeboten. Trotz allem nimmt das Angebot an So-

zialwohnungen wie in der Vergangenheit weiter ab. Neue Sozialwohnungen – wie in den 60er Jahren – lassen sich aufgrund der veränderten Kostenstrukturen nicht mehr in ausreichendem Maße bauen. Die alternative Förderung privater Investitionen bringt kurzfristig auch nicht die gewünschten Verbesserungen, da sich diese Investitionen bevorzugt in den Hochpreissektor wenden. Die Politik schafft es also nicht, das Angebot an preiswertem Wohnraum in dem erwarteten Maße zu vergrößern, sondern es läßt sich nur eine noch stärkere Zuspitzung auf dem Wohnungsmarkt für sozial Schwächere verhindern.

Die Umwidmung von Altbauwohnungen in Büroflächen kann z.T. unterbunden werden. Dies bedeutet einen weiteren Verlust von Wohnraum, wobei sowohl günstige als auch teure Altbauwohnungen betroffen sind.

Spürbar werden die Wohnungsengpässe auch mehr und mehr für die einkommensstärkeren Bevölkerungsschichten. Diese werden in jedem Fall zunehmen; egal ob die Stadt München dem bisherigen Trend folgend weiter wachsen wird, oder ob sie einen selektiven Strukturwandel auf einen noch höheren Dienstleistungsanteil hin durchmachen wird. Aus dieser Entwicklung ist zum einen ein Verdrängungsprozeß zu erwarten, der nach dem bekannten "Gentrification"-Muster ablaufen wird. Der Druck auf den Wohnungsmarkt wird Sanierungen mit anschließenden Neuvermietungen zu höheren Preisen attraktiv machen; zumal wenn durch Verkehrsberuhigungsmaßnahmen die Wohnattraktivität in Quartieren gesteigert wird. Zugleich wird sich aber auch der Druck auf (attraktive) Wohngebiete in den Umlandgemeinden verstärken. Als Folgen sind eine umfängliche Expansion bzw. Boden- und Mietpreiserhöhungen zu erwarten.

Bei der Verkehrspolitik stellen sich in einigen Bereichen mit einer gewissen Verzögerung sichtbare Erfolge ein. Aufgrund der restriktiven Maßnahmen für den Individualverkehr kann dieser in der Innenstadt sichtbar zurückgehen. Allerdings führt allein das Wachstum des Lieferverkehrs und des Personenwirtschaftsverkehrs zur stärkeren Beanspruchung des Straßennetzes. Bei Teilen der Bevölkerung stoßen die Restriktionen auf Widerstand. Dies äußert sich etwa in einem Anstieg bei Ordnungswidrigkeiten (Falschparken, Befahren von gesperrten Bereichen). Erst durch schärfere Kontrollen, eine deutliche Erhöhung der Ordnungsstrafen oder Abschleppen werden diese Probleme bewältigt. In der öffentlichen Diskussion sieht man die Ursachen zu dem Dilemma weniger in einer prinzipiellen Undiszipliniertheit der autofahrenden Bevölkerung sondern in dem mangelhaften Alternativangebot des Öffentlichen Verkehrs. Während sich nämlich die ordnungspolitischen Restriktionen gegen den Individualverkehr mit einem Federstrich verabschieden und technisch-baulich in wenigen Wochen (zumindest provisorisch) einführen lassen, kommt die Verbesserung des ÖPNV-Angebots langsamer als geplant und erwartet voran.

Trotz der vielen Bekundungen zugunsten des ÖPNV in Politikerreden und bei Umfragen in der Bevölkerung bleibt die Umsetzung der Pläne immer wieder stecken (Neudefinition der Zuständigkeiten von Gebietskörperschaften für den ÖPNV, neue Aufteilung der ÖPNV-Verantwortung zwischen der

Stadt München, den Umlandgemeinden, dem Land Bayern und dem Bund erforderlich). Die zunächst besonders von den Umlandgemeinden Münchens praktizierte Verantwortungszuweisung an die Stadt München und den Bund erweist sich als ein zentrales Problem. Unter den Streitigkeiten leidet besonders der Ausbau des überlasteten S-Bahn-Netzes. Die Bundesbahn als S-Bahn-Betreiberin verweigert eine Ausweitung des Angebotes, solange eine Vermeidung der Erhöhung ihres Defizits bei den laufenden Kosten nicht sichergestellt werden kann. Auch das Angebot für 100%-fremdfinanzierte Investitionen in den Infrastrukturbereich weist die DB zurück, weil sie dadurch unter Druck gerät, ihr Angebot verlustbringend auszuweiten. Nach langen Verhandlungen einigt man sich zwischen den Verkehrsbetrieben und den betroffenen Gebietskörperschaften auf eine Neuorganisation des MVV nach dem Vorbild des Verkehrsverbundes Rhein-Ruhr.

Mit mehreren Jahren Verzögerung kann endlich der Ausbau des S-Bahnnetzes angegangen werden. Auf Tunnel- und Erweiterungsstrecken geht der Ausbau dann zügig voran. Neue Probleme gibt es hingegen bei ganz neuen Trassen. Lokale Bürgerproteste können die Realisierung der Projekte zwar nicht verhindern, aber mit langwierigen Rechtsstreitigkeiten über die Feintrassierung verzögern sie die Neubauten noch einmal um Jahre.

Relativ zügig und den Planungsvorstellungen entsprechend geht der Ausbau von U-Bahnen und Straßenbahnen voran. Die Verantwortung der Stadt München für diese Projekte ist eindeutig. Gegen den unterirdischen Ausbau der U-Bahnen gibt es keine Bürgerproteste, bei oberirdischen Streckenführungen treten aber die gleichen Verzögerungen auf wie auch beim S-Bahn-Ausbau. Ähnliches gilt im Prinzip auch für die Straßenbahnen. Solange es sich um Ausbaumaßnahmen im Straßenraum handelt, regt sich kein Widerstand. Beim Ausbau von Trassen, die losgelöst vom Straßenraum geführt werden sollen, treten die bekannten Bauverzögerungen durch Bürgerwiderstände auf. Selbst der Ausbau des P&R-Systems verzögert sich, da jede neue P&R-Anlage Autoverkehr anzieht, und deswegen von Bürgerprotesten begleitet wird.

Die gesamte Entwicklung (Wachstum einerseits und unbewältigte Engpässe andererseits) trägt dazu bei, das Ausuferm Münchens ins Umland zu fördern. Hieraus ergeben sich wieder neue Engpässe. Die sternförmig-monozentrische Struktur der Region wird mehr und mehr zur Last, welche zwar gespürt wird, wozu sich aber keine politisch durchsetzbare Alternative abzeichnet.

3.3 Bewertung

Die politische Strategie "München den Münchenern" erscheint als Abpufferungs- und Übergangstrategie sinnvoll. Sie setzt an den täglich erlebbaren Engpässen und Stresssymptomen der Region an. Unverkennbar sind die engpaßabfedernden Erfolge des Politikansatzes in den einzelnen Teilpolitikfeldern, wenn man für die Bewertung einen kurz- bis mittelfristigen Zeithorizont ins Auge faßt. Die Situation am Wohnungsmarkt läßt sich etwas entspannen, die Verkehrsbelastungen durch

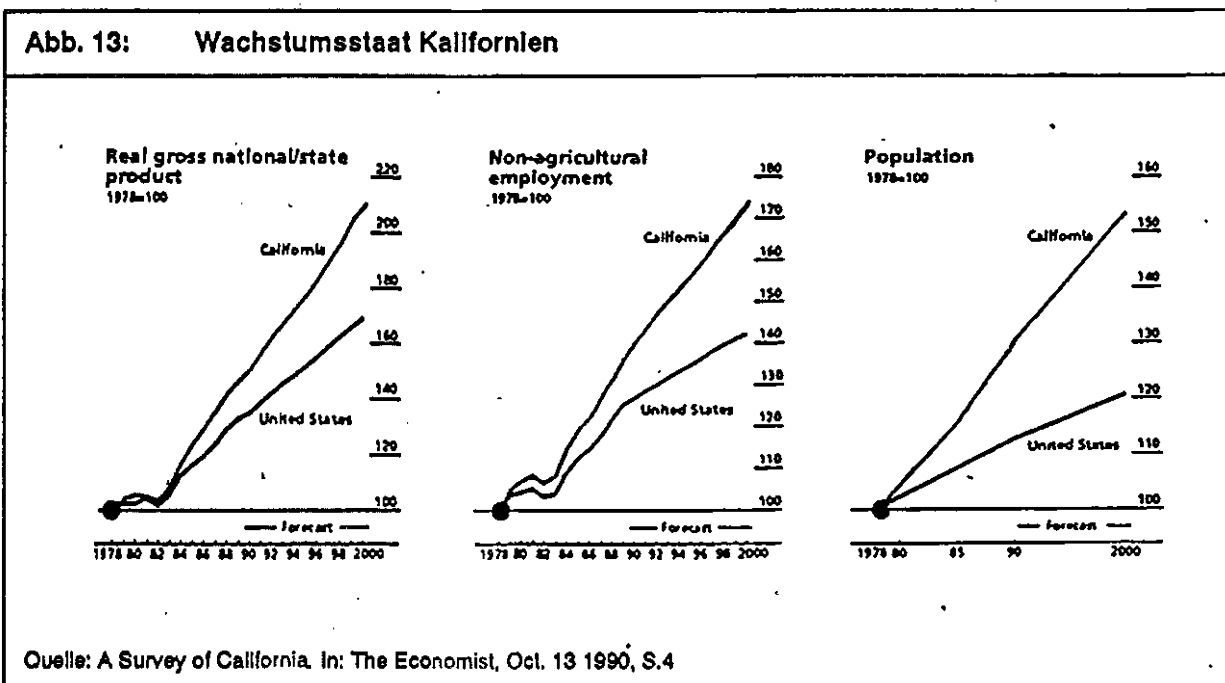
Kraftfahrzeuge in der Kernstadt lassen sich vermindern, die letzten städtischen Grünzüge bleiben erhalten, die Umweltbelastung in der Stadt wird reduziert.

Langfristig bedarf diese Politik aber einer Ergänzung um eine neue Dimension der Problemwahrnehmung und um angemessene neue Lösungen. Das im Szenario "München den Münchenem" skizzierte strukturkonservierende Politikkonzept verschafft der Politik die notwendige Atempause zur Erarbeitung von Langfristkonzepten. Die notwendige Erweiterung der Problemwahrnehmung und Suche nach Problemlösungen darf aber nicht zu lange hinausgeschoben werden.

4 Szenario B: "Kalifornien"

4.1 Hintergrund

In den 70er Jahren hielt man in Kalifornien eine Wachstumspolitik für illusorisch. Man sprach von einer "Periode der Einschränkungen" (era of limits)². Doch in den 80er Jahren begann in dem Staat der bisher größte Wachstumsspurst. Die Bevölkerung, das Sozialprodukt und der Anteil der Beschäftigten im nicht-agrarischen Sektor stieg wesentlich stärker als dies sonst in den USA der Fall war (vgl. Abb. 13). Zwar stoßen heute auch die Kalifornier an die Grenzen unbeschränkten Verbrauchs, und es werden Kompromisse erforderlich, doch der Wachstumsgedanke an sich wird nicht verworfen.



² A Survey of California. In: The Economist Oct. 13 1990, S. 22.

4.2 Eine Kalifornien-Politik für München

Übertragen auf die Münchener Situation bedeutet das, den derzeitig absehbaren Wachstumsdruck als Chance zu interpretieren, und eine Politik für eine weitere Expansion einzuleiten, zumal die quantitative Entwicklung im Vergleich zu kalifornischen Verhältnissen trotz allem moderat ausfällt. Eine solche Strategie zur Sicherung der Wachstumsgrundlagen nimmt als Hauptproblem die Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft wahr. Dies schlägt sich nieder in Fragen der Arbeitskräftenachfrage, Beachtung von Qualifizierungsgelegenheiten und Altersstrukturproblemen. Eine solche Strategie setzt aber auch Rahmenbedingungen voraus, in denen Expansion belohnt wird. So ist ein Steuersystem erforderlich, welches Bevölkerungswachstum in den Kommunen belohnt. Es ist eine starke kommunale Selbstbestimmung erforderlich, die Möglichkeiten zu einer echten Interkommunalen Konkurrenz schafft. Es ist eine Grundeinstellung erforderlich, die der Verwirklichung von Individualbedürfnissen (Wunsch nach dem Einfamilienhaus im Grünen, Wunsch nach der Nutzung von Individualverkehrsmitteln, Wunsch nach individueller Zeitgestaltung) eine hohe Priorität einräumt.

Eine entsprechende Politik würde in München dazu führen, daß die legale Zuwanderung von studierwilligen und examinierten Hochqualifizierten genauso gefördert würde wie die Anwerbung von Personen für einfache und mittlere Tätigkeiten im Servicebereich (z.B. im Sozialpflegebereich). Als Herkunftsländer der Zuwanderer sind vor allem die ehemaligen Länder des Ostblocks denkbar, aber auch Südostasien, Südamerika oder Afrika. Daß diese offizielle Zuwanderung aufgrund der offenen Grenzen auch von einem Zustrom illegaler Zuwanderer begleitet wird, wird akzeptiert. Die soziale Versorgung der Illegalen ist schlecht; öffentliche Hilfen bleiben auf das Notwendigste begrenzt. So pendelt sich mittelfristig die Illegalenquote auf dem Stand ein, den der "graue Arbeitsmarkt" zuläßt.

Der Ausbildungsbereich an den Hochschulen würde in Abstimmung mit der Landesregierung flexibler und differenzierter gestaltet. Elitestudiengängen auf der einen Seite würde ein Ausbau von fachhochschulartigen Studiengängen auf der anderen Seite gegenüber stehen. Die örtlich ansässigen Unternehmen ließen sich durch Kooperationsverträge in die Förderung des Hochschulsystems einbinden. Wenig würde hingegen für den Ausbau des Basisbildungssystems (Schulwesen) getan, da man nicht gezwungen ist, den hohen Bedarf an Hochqualifizierten bzw. Bildungswilligen aus der ansässigen Bevölkerung zu rekrutieren. Anstelle das lokale Arbeitskräftepotential auszuschöpfen, werden Lücken durch Zuwanderung aufgefüllt.

Die zuwanderungsfreundliche Politik würde es der Wirtschaft erlauben, ihre Wachstumspotentiale voll zur Entfaltung zu bringen. Dazu würde gleichermaßen die wirtschaftsfreundliche Flächenausweitungspolitik beitragen. Parallel zum Infrastrukturausbau für den Wirtschaftsverkehr würden in großer Menge Flächen ausgewiesen und erschlossen. Eine Reduktion der Dauer von Verwaltungsabläufen (z.B. bei Planungen oder Genehmigungen) würde dazu beitragen, daß ansiedlungs- und expansionswilligen Unternehmen in kürzester Zeit geeignete Flächen zur Verfügung gestellt werden könnten.

Aufgrund der Konkurrenz der Gemeinden und der fiskalischen Belohnung von Bevölkerungszuwachs würde der Suburbanisierungsgrad weiterhin stark ansteigen. Die in der Trendfortschreibung für möglich gehaltene Verteilung des Bevölkerungszuwachses auf Stadt und Region von 25:75 würde nicht erreicht. Stattdessen würde das Bevölkerungswachstum vollständig in das Umland fließen, und der Bevölkerungsabnahmetrend aus den 70er Jahren würde in München wieder fortgesetzt. Der jetzt bereits zu beobachtende Nord-Süd-Gegensatz im Raum München mit einer Konzentration der Wohngebiete von Wohlhabenden im Süden würde die räumliche Verteilung der neuen Bevölkerung nicht unerheblich beeinflussen, da Bürgerwiderstände im Süden den Ausbau von Infrastruktur und die Ausweisung von Wohn- und Gewerbeflächen zu blockieren suchen würden. Dementgegen kommt es zu einer starken suburbanen Entwicklung im Norden, die von Augsburg über Dachau und Freising/Erding bis Landshut reichen würde. Aber selbst eine komplette Verteilung des möglichen Bevölkerungswachstums auf einen solchen suburbanen Siedlungsbogen würde noch lange nicht an kalifornische Verhältnisse heranreichen³.

Die Anlage von attraktiven neuen Shopping-Centern an den großen Straßen (z.B. auch in der Nähe des neuen Flughafens) wäre eine fast zwingende Folge der fortschreitenden Suburbanisierung, auch wenn hierdurch der Innenstadt spürbar Kaufkraft entzogen würde. Andererseits würde aber die Innenstadt nicht ins Bodenlose abstürzen. In der größer gewordenen Region bliebe sie ein attraktives Einzelhandelszentrum neben anderen.

Die Verschiebungen im Siedlungssystem machen einen weiteren Infrastrukturausbau erforderlich, der in erster Linie dem Straßenbau gilt. Der besonders zeitanfällige Wirtschaftsverkehr im Produktionsbereich (Anlieferung "just in time") kann aber auch durch neue Straßen nicht grundlegend verbessert werden. Auf Wunsch der Industrieunternehmen soll deswegen von der Landesplanung ein Industriekorridor zwischen München und Ingolstadt freigehalten werden, der zum einen mit einer speziellen "Industrieautobahn" und zum anderen mit einem Werksbahnsystem erschlossen werden soll. Letzteres ist auch deswegen notwendig, um bei den immer häufiger auftretenden Smog-Wetterlagen und dadurch bedingten Verkehrsrestriktionen die Produktion möglichst geringen Einschränkungen auszusetzen.

Um das auf Individualverkehrsmittel gestützte Verkehrssystem nicht zusammenbrechen zu lassen, bemühen sich Politik und Automobilindustrie in enger Zusammenarbeit grüsch- und abgasärmere Autos zum Einsatz kommen zu lassen.

³ Das bekannteste Beispiel disperser Siedlungsentwicklung liefert immer noch der Großraum Los Angeles. Selbst in der City of Los Angeles lag die Bevölkerungsdichte 1990 nur bei rd. 2.700 E/qkm (Stadt München 4.100 E/qkm), und das Bevölkerungsverhältnis von Stadt (=City of L.A.) zu Region (=Kreis mit ca. 100 km Radius) betrug ungefähr 1:5 bei insgesamt gut 14 Mio. Einwohnern.

4.3 Effekte

Aufgrund der starken Zuwanderung gibt es eine Tendenz zur multikulturellen Gesellschaft. Im Gegensatz zu den vielen Zuwanderern in die Region aus norddeutschen Ländern, die sich einem bayerischen Flair bereitwillig geöffnet haben, bleiben große Teile der neuen ausländischen Zuwanderer auf ihr ethnisches Umfeld fokussiert. Andere bilden suprakulturelle Lebensstile heraus. Auf die Dauer führt die intensive Zuwanderung aus dem Ausland zu Integrationsproblemen, die sich zwar nicht in offenem Rassismus niederschlagen, aber zu einer schleichenden Auflösung der Gesellschaft führen. Die schulische Grundausbildung wird immer schwieriger zu bewerkstelligen, weil immer mehr Kinder die deutsche Sprache nicht als Muttersprache sprechen und dementsprechend Schwierigkeiten im Schulunterricht haben. Daraus entstehenden Mängeln in der schulischen Ausbildung wollen viele Eltern (insbes. aus gehobenen Einkommenschichten) dadurch vorbeugen, daß sie ihre Kinder auf private Schulen schicken. So verbreitert sich die Kluft in der Gesellschaft bis hin zu Dualität. Bevölkerungsgruppen mit hohem Qualifikationsgrad und gutbezahlten, sicheren Arbeitsplätzen auf der einen Seite steht ein breiter Sockel an niedrig qualifizierten Bevölkerungsschichten gegenüber, bei denen sich die Arbeitslosigkeit konzentriert oder die in einfachen Dienstleistungen tätig werden. Auch im Baugewerbe und im Entsorgungssektor bieten sich Arbeitsplätze für niedrig qualifizierte. Dementgegen verlieren Fertigungstätigkeiten mit geringem Qualifizierungsniveau (Fließbandarbeit) weiter an Bedeutung.

Die Offenheit der Gesellschaft gegenüber Zuwanderung hat in jedem Fall zur Folge, daß Engpässe am Arbeitsmarkt immer wieder durch Zuwanderung ausgeglichen werden⁴. Die Zuwanderung von hochqualifizierten, aber auch von illegalen Arbeitskräften ermöglicht es, eine ständige Mischung von hochwertiger und einfacher Produktion nebeneinander aufrechtzuerhalten und gleichzeitig auch den Dienstleistungssektor zu entwickeln⁵. Diese Heterogenität der Wirtschaftsstruktur spiegelt die Heterogenität der Bevölkerung, ihre unterschiedlichen Produktivitäten und Talente wider.

Es zeichnet sich aber nicht nur ein arbeitsteiliges Muster zwischen Hoch- und Niedrigqualifizierten ab, sondern innerhalb der Hochqualifizierten zwischen Deutschen und Ausländern. Die Einwanderer ergreifen kaum kulturell geprägte Berufe (Rechtsanwälte, Werbefachleute, Ärzte, Psychotherapeuten u. dgl.), stattdessen konzentrieren sie sich auf technische Berufe, in denen man hochspezialisierte Fähigkeiten anwenden kann. Erst in der zweiten oder dritten Generation ist die Integration soweit fortgeschritten, daß auch die kulturellen Signale, Gewohnheiten und Symbole so weit beherrscht werden, daß man in die kulturträchtigen Berufe eindringen kann.

⁴ Ohne die Techniker aus den ethnischen Minderheitengruppen wäre Silicon Valley sicherlich nicht möglich gewesen.

⁵ Vgl. dazu: Kotkin, J. und Y. Kishimoto: *The Third Century. America's Resurgence in the Asian Era*. New York 1988. In dem Buch wird die Bedeutung der Immigration für die Entwicklung Amerikas im Allgemeinen und die Bedeutung der verschiedenen asiatischen Zuwanderergruppen für die Entwicklung des pazifischen Amerikas im Besonderen dargestellt.

Sowohl durch multikulturelle Gesellschaften (Deutsche und andere ethnische Gruppen) als auch durch duale Gesellschaften (Arme und Reiche) werden traditionelle Lebensformen bedroht. Daraus entstehen Aggressionen, die gleichermaßen entlang ethnischer wie sozialer Konfliktlinien verlaufen können.

Die räumlich disperse Entwicklung funktioniert entgegen vieler Befürchtungen bzw. Erwartungen über lange Zeit als praktikable Lösung. Schwierig erweist sich allerdings die Einbindung der dicht bebauten und engen Kernstadt in das sich neu herausbildende Siedlungsmuster. Ein konsequenter milliarden-schwerer Straßenausbau in der Kernstadt⁶ schafft aber gewisse Erfolge. Genauso wichtig ist aber der Bau von Tangentialautobahnen und die Einführung einer effektiven Verkehrssteuerung, die je nach Bedarf von einfachen Leitsystemen bis zum "road pricing" reicht⁷.

Langfristig stößt die flächenintensive und auf Individualverkehr gestützte Entwicklung aber auch an Grenzen. Es sind allerdings nicht die Umweltbelastungen durch Abgase und Lärm- wie noch in den 90er Jahren - die die Städte und Menschen belasten. Technische Entwicklungen im Autobau und eine restriktive Politik zeigen langfristige Erfolge. Problematisch bleibt aber das Problem des Platzmangels. Trotz Straßenausbau und guter Leitsysteme bleibt es auf den Straßen eng, da das Fahr-volumen auch wegen der dispersen Siedlungsstruktur weiter ansteigt.

4.4 . Bewertung

Eine Kopie der kalifornischen Entwicklung der 80er Jahre ist für die Region München sicherlich nicht erstrebenswert. Dennoch sind einige Elemente bedenkenswert. Dazu zählt das Anheizen der wirtschaftlichen Entwicklung und das Überwinden von Arbeitsmarktengpässen durch Zuwanderung. Ebenso interessant ist der Übergang von städtischen Entwicklungen zu regionalen Entwicklungen.

Es ist aber auch zu berücksichtigen, daß der Ausgangspunkt in München wirtschaftlich zwar ähnlich dem in Kalifornien von Anfang der 80er Jahre ist, daß aber andererseits die Traditionen Mitteleuropas und die Nicht-Traditionen Kaliforniens nicht vergleichbar sind. Durch eine räumlich disperse Entwicklung kann die bisher kompakte hochverdichtete Siedlungsform der Region München nicht grundlegend verändert werden. Allerdings können sich in den Veränderungsmengen, d.h. durch das künftige Wachstum durchaus Kalifornien-Tendenzen stärker bemerkbar machen. Werden diese Tendenzen politisch unterstützt, so würde die künftige Siedlungsentwicklung anders verlaufen als die vergangene. Eine Kalifornienstrategie würde z.B. die Engpässe im Kern der Region nicht dadurch überwinden, daß der öffentliche Personennahverkehr weiter ausgebaut wird, sondern würde versuchen, den Zuwachs in das weitere Umland zu verlagern und durch Tunnel, aufwendige Ring-

⁶ Z.B. nach Osloer Vorbild mit mautfinanzierten Tunnellösungen.

⁷ Vgl. hierzu die Entwicklung in Los Angeles, wo über eine lokale Benzinststeuer der weitere Straßenausbau und Ausbau von Leitsystemen finanziert wird. Ein ähnlicher Ansatz wird in Europa im norwegischen Tromsø verfolgt.

lösungen und Parkhäuser dem Individualverkehr im Kernbereich entgegenkommen. Von der Flächenentwicklung her sind solche Strategien durchaus denkbar und realisierbar. Im weiteren Umland entstehen sehr individualverkehrsaufwendige disperse Siedlungen, für die ein sehr hoher Aufwand im Straßenbau getrieben werden muß.

Man muß allerdings auch berücksichtigen, daß Kalifornien ein ungewollter Nebeneffekt einer mißlungenen Strategie "München den Münchenern" sein kann. Eine Politik der Restriktionen im Kernbereich, die das Wachstum insgesamt nicht dämpft und die Investitionstätigkeiten nur ins weitere Umland verlagert, erzeugt außerhalb des engeren Einzugsbereich der Region Kalifornien-Effekte. Deshalb ist das Szenario "Kalifornien" keine reine Utopie sondern in Aspekten durchaus relevant für die Münchener Entwicklung.

Allerdings steht in München mehr auf dem Spiel als die Überwindung von Arbeitsmarktengpässen. Die Münchener Attraktivität beruht auch auf den starken bayerischen Traditionen, aus den historischen Erinnerungen, den traditionellen Lebensformen und Lebensstilen. Eine Politik der offenen Grenzen und der Einwanderung müßte zulassen, daß hier konkurrierende Lebensstile und ethnische Gruppen nebeneinander existieren. Dies würde ein hohes Maß von Toleranz voraussetzen.

Eine weitere räumliche Dispersion als planerische Grundvorstellung erscheint uns in der jetzigen Gesellschaft nicht konsensfähig. Der offensichtliche Widerspruch zwischen individuellen Lebenszielen und Lebensgestaltung auf der einen Seite und dem, was auf der anderen Seite als kollektiv sinnvoll empfunden wird, läßt ein grundsätzliches Gutheißen der Dispersion nicht zu. Da stattdessen aber eine schleichende Dispersion aufgrund der aggregierten Ergebnisse vieler tausend Einzelhandlungen zu beobachten ist und räumliche Expansion anscheinend unvermeidbar ist, sollte der kalifornische Weg nicht grundsätzlich verworfen sondern in modifizierter Form für München diskutiert werden.

5 Szenario C: "Schweiz/Zürich"

5.1 Hintergrund

Zürich ist eine Stadt, in der sich bei wirtschaftlicher Dynamik der Strukturwandel mit einem Rückgang des Produzierenden Gewerbes und einem Wachstum des Dienstleistungssektors sehr rasch und sehr intensiv vollzieht. Eine wichtige Voraussetzung für diese forcierte Entwicklung ist sicherlich die Nischenposition, die der Schweiz im internationalen Wirtschaftsleben zukommt. Allem voran gilt dies für den Bankenbereich. Die wirtschaftliche Prosperität Zürichs und der dynamische Strukturwandel erlauben es der Politik in der Stadt und in den Kommunen des Umlandes, ausgeprägte Richtumpolitiken zu machen. "Zürich" hat mit "Kalifornien" ein überdurchschnittliches Wirtschaftswachstum gemeinsam. Es unterscheidet sich aber durch mehrere Aspekte:

Die Zuwanderung von außerhalb des Landes wird stark kontrolliert und reglementiert. Beispielsweise wird Flüchtlingen sehr restriktiv gegenüber gestanden und Gastarbeiter erhalten nur zeitlich begrenzte Aufenthaltsgenehmigungen. Zuwanderung wird aber nicht grundsätzlich verhindert. Aus seinem Engagement in der Schweiz entsteht dem Ausländer aber kein Anrecht auf dauernden Aufenthalt. Damit werden die Ausländer zur verfügbaren Masse am Arbeitsmarkt, die bei wirtschaftlicher Blüte willkommene Kräfte sind und deren Zahl man in Phasen der Rezession rasch abbauen kann. Damit fallen sie auch nicht dem Schweizer (kommunalen) Sozialsystem langfristig zur Last. Die zeitliche Begrenzung des Aufenthalts (z.B. im Gastgewerbe maximal 9 Monate im Jahr) wirkt als Steuerungsinstrument, welches den Zuzug von Familienangehörigen verhindert. Die alleinstehenden ausländischen Arbeitnehmer können wiederum leicht in heimartigen Blocks untergebracht werden. Damit erinnern die Verhältnisse der ausländischen Arbeitskräfte, die für wenig qualifizierte Tätigkeiten und im persönlichen Dienstleistungsbereich tätig sind, an den Umgang mit den ersten Gastarbeitern in Deutschland in den 60er Jahren. Natürlich gibt es auch Ausländer in der Schweiz, die auf hochqualifizierten Arbeitsplätzen tätig sind. Ihre Einstellung wurde nur genehmigt, weil sich kein Schweizer mit entsprechender Qualifizierung für den Job fand, und weil eine bestimmte Ausländerquote an der entsprechenden Arbeitsstelle noch nicht überschritten ist.

Mit einer auf diese Grundsätze gebauten Politik läßt sich eine soziale Elitenbildung vorantreiben, und es lassen sich Machtverhältnisse verfestigen, die eine Politik von der einheimischen Bevölkerungsschicht für die einheimische Bevölkerungsschicht gewährleisten. Praktisch mündet dies in Kirchturmpolitiken, die aber nicht durch kleinliche Streitereien von Kirchturm zu Kirchturm gekennzeichnet sind, sondern dadurch, daß die Wirtschafts- und Lebensbedingungen sich an der führenden Schicht unter dem eigenen Kirchturm ausrichten. Dies kann dann durchaus fortschrittliche Fachpolitiken zur Folge haben.

5.2 Eine Schweiz/Zürich-Politik für München

Versucht man die Politik für München und seine Umlandgemeinden an den Ergebnissen der Entwicklung in "Schweiz/Zürich" zu orientieren - sofern dies bei anderen kommunalen Verantwortungen und Zuständigkeiten sowie staatlichen Rahmenbedingungen überhaupt möglich ist - so würde das Wachstum als solches gut heißen, eine starke Zuwanderung und Durchmischung der Gesellschaft mit Fremden jedoch abgelehnt. Die Politik würde einen raschen Strukturwandel fördern, bei dem die Wirtschaft sich auf die hochproduktiven Bereiche insbesondere im Dienstleistungssektor konzentriert.

Um eine Wirtschaftsentwicklung mit dem gewünschten raschen Strukturwandel zur Dienstleistungsregion zu bewerkstelligen, würde in München eine restriktiv-selektive Ansiedlungspolitik eingeleitet. Während eine forcierte Büroflächenbereitstellung gefördert würde (in Neubauten auf freien und freiwerdenden Gewerbeflächen oder in aufgestockten oder umgenutzten Gebäuden), würden neue Flächen für ansiedlungs- oder verlagerungswillige Produktionsbetriebe praktisch nicht mehr bereitge-

stellt. Die Abwanderung von flächenintensiven Gewerbeunternehmen würde begrüßt, und die freierwerdenden Flächen würden einer Neunutzung durch den Dienstleistungssektor schnell zugeführt.

Auf dem Arbeitsmarkt für Hochqualifizierte würde die Ausschöpfung zuerst des einheimischen bayerischen bzw. deutschen Potentials vorangetrieben, um eine Zuwanderung aus dem Ausland so gering wie möglich zu halten. Die Zuwanderung von jungen qualifizierten oder qualifizierungswilligen Südeuropäern in die Region über die offenen EG-Grenzen muß akzeptiert werden. Sie bleibt aber geringer als man dies bei der Europa-1992-Euphorie hätte erwarten können. Problematischer aus Sicht der verantwortlichen Politiker erweist sich der visafreie Reiseverkehr der Bundesrepublik mit den östlichen europäischen Nachbarn. Dem Zustrom von arbeitssuchenden Wirtschaftsflüchtlings läßt sich nur indirekt begegnen, indem der Abbau einfacher Tätigkeiten in der Region gefördert wird. Arbeitsplätze in hochwertigen Dienstleistungen sind kein attraktives Ziel für Menschen, deren Leistungsprofil durch eine Kombination von Muskelkraft, Genügsamkeit, Geduld und Fleiß bestimmt wird. Als zweites Instrument zur Abschreckung ungewünschter Zuwanderer bleibt die Verknappung von Wohnraum.

Neue Wohngebiete werden in München kaum noch ausgewiesen. In den Altbaugebieten wird aber konsequent saniert und umgebaut. Immer mehr alte Quartiere werden zu Hochstatusgebieten entwickelt. Im Münchener Umland wird der Druck auf den Wohnungsmarkt stärker. Das hohe Preisgefüge für Bauland korrespondiert mit dem Wunsch der Politik, möglichst wenig Bevölkerungswachstum zuzulassen. Deswegen wird ein verdichtetes Bauen entlang der bestehenden Verkehrskorridore in Angriff genommen. Eine Ballung von Neubebauung wird vermieden. Stattdessen wird allorts vorsichtig Neubebauung in kleinen Einheiten an bestehende Siedlungsbereiche angefügt.

Im Bereich der Verkehrspolitik wird ein Verkehrsmanagement eingeleitet, welches die Belange des Wirtschaftsverkehrs in den Vordergrund stellt. Um die Straßenkapazitäten für diesen zeitempfindlichen Teil des Verkehrs freizubekommen, wird ein konsequenter Ausbau des ÖPNV vorangetrieben, der die Qualität im Hinblick auf Erreichbarkeit, Reisedauer, Pünktlichkeit, Bequemlichkeit und Image wesentlich verbessert.

5.3 Effekte

Der gewünschte Strukturwandel zur Dienstleistungsmetropole stellt sich ein. Fertigungsfunktionen werden in starkem Maße in die umliegenden bayerischen Oberzentren ausgelagert. Aus der Industrie bleiben einzig die Firmensitze und die FuE-Abteilungen im Münchener Raum erhalten. Überraschenderweise verläßt aber auch ein Teil der (produktionsorientierten) Dienstleistungsunternehmen die Region und folgt den Produktionsunternehmen.

Auch flächenintensive Unternehmen wie Speditionen oder kleine Handwerksbetriebe müssen ins weitere Umland abwandern. Da diese Unternehmen für das Funktionieren der Stadt aber gebraucht werden, bildet sich für München eine Fernversorgung mit Handwerk und einfachen Dienstleistungen heraus. Hierdurch steigt der gewerbliche Verkehr in der Region noch weiter an, weil Geschäfts- und Lieferbeziehungen weitmaschiger werden.

Mit dem Abbau von einfachen Arbeitsplätzen und dem hohen Preisniveau auf dem Wohnungsmarkt stellt sich aber auch eine Vertreibung bisher alleingewesener Münchener ein. Ein Teil der bisher ansässigen Bevölkerung wird recht und schlecht mit der Auslagerung von Produktionsbetrieben und unteren Behörden in andere bayerische Oberzentren abgedrängt. Arbeiter und ihre Familien müssen der Stadt den Rücken kehren, weil ihre Arbeitsplätze aus der Region verlagert werden und es einfache Alternativen nicht gibt. Einfache Angestellte (auch aus dem öffentlichen Dienst) verlassen die Region auf eigenen Wunsch, weil eine immer größere Lücke zwischen dem Münchener Preisgefüge und den vergleichsweise geringen Einkünften klafft.

Im Bereich der Siedlungsentwicklung kommt es zu einer Verdichtung entlang bestehender Achsen. Im Grunde bleibt das Siedlungsmuster erhalten, es wird aber weiter verdichtet, und in Kernbereichen wird die bauliche Substanz grundlegend verbessert. Optisch führt die Entwicklung zu keinen sichtbaren Brüchen.

Beim Verkehr setzt sich schließlich eine Doppelstrategie durch. Während im Kernbereich in und im Nahbereich um München das öffentliche Verkehrssystem so stark ausgebaut wird, daß eine Verlagerung von privatem Straßenverkehr auf den Öffentlichen Verkehr in nennenswertem Maße stattfindet und damit auch neue Freiräume für den zunehmend besser organisierten gewerblichen Verkehr entstehen, muß für mittlere Distanzen in den Außenbereichen das Straßennetz ausgebaut werden.

Mit dieser Politik gelingt es das äußere Erscheinungsbild Münchens in vielen Bereichen zu konservieren; zumindest da wo es im Brennpunkt des öffentlichen Interesses steht. Darüber hinaus gelingt es, für München eine neue wirtschaftliche Sonderstellung unter den deutschen Großstädten zu erarbeiten.

5.4 Bewertung

Eine Analogiestrategie Schweiz/Zürich ist für München kaum sinnvoll. In München erfordert Qualifikationsstruktur und berufliche Zusammensetzung der Erwerbstätigen auch in Zukunft eine hohe Fertigungskomponente. Außerdem sind die Dienstleistungs-, Verwaltungs- und Managementfunktionen in Deutschland räumlich anders verteilt als in der Schweiz. In Frankfurt befindet sich die höchste Konzentration des Kreditsektors. In Hamburg bündeln sich wichtige Handels- und Versicherungsfunktionen. Darüber hinaus ist die Hansestadt die größte Medienstadt und Sitz wichtiger Großunternehmen.

Die zentralstaatlichen Verwaltungsfunktionen sind auf Bonn und Berlin aufgeteilt. In einem dezentralen föderalen Wirtschaftssystem kann die Münchener Wirtschaftsstruktur nur aus den gegenwärtigen Voraussetzungen weiter entwickelt werden. Eine Bündelung hochwertiger zentraler Funktionen in allen Dienstleistungsbereichen, wie sie in Zürich zu beobachten ist, kann insbesondere angesichts der künftigen Konkurrenz durch Berlin in München kaum erreicht werden. Daraus folgt, Bevölkerungs- und Siedlungsentwicklung müssen den Nachfragetrends am Arbeitsmarkt, wie er sich aus der örtlichen Wirtschaftsstruktur ergibt, weitgehend entgegen kommen, sollen nicht Störungen z.B. durch strukturelle Arbeitslosigkeit oder Abwanderungen ausgelöst werden.

6 Szenario D: "Ökoland"

6.1 Hintergrund

In "Ökoland" bestimmt ein ökologisches Leitbild die Politik. Bei Konflikten und Abwägungsprozessen wird der Ökologie eine hohe Priorität eingeräumt. Ökoland geht von dem Ziel aus, die Umweltgüter explizit in alle individuellen und politischen Entscheidungen als schutzwürdige Güter miteinzuführen. Damit eine darauf aufbauende Politik weder zu einer Verweigerungspolitik gegenüber wirtschaftlicher Entwicklung wird, noch Umweltbelastungen einfach in andere Regionen abdrängt⁸, müssen die Folgen von Umweltbelastungen aller Art den einzelnen Individuen besser zugerechnet werden. Daneben sind die Möglichkeiten von rechtlichen Normierungen auszuschöpfen. Eine Zurechnung von Umweltbelastungen, bzw. eine Verteilung knapper Umweltgüter über Preise, setzt ein differenziertes System von Abgaben und Steuern voraus.

Strategien, die darauf abzielen, Umweltbelastungen zu verringern, müssen grundsätzlich auf zwei Ebenen diskutiert werden. Da jede Region eingebunden ist in eine interregionale und internationale Arbeitsteilung und viele Unternehmen im Wettbewerb mit Unternehmen aus anderen Regionen stehen, sind lokale Strategien, die Sonderbelastungen für Wirtschaftszweige hervorrufen, die ihre Güter und Leistungen außerhalb der Region absetzen, nur begrenzt möglich. Jede lokale Strategie steht unter dem Diktat, Wettbewerbsfähigkeit nicht negativ zu tangieren, d.h. insoweit Sonderbelastungen für Unternehmen entstehen, die Güter aus der Region in andere Regionen exportieren, müssen diese Sonderbelastungen, falls sie eine relevante Größenordnung erreichen, durch andere Maßnahmen kompensiert werden. Darüber hinaus bestehen die rechtlichen Restriktionen. Entscheidende Kompe-

⁸ So wie die Industrieländer einen Teil ihrer Umweltproblematik in die Dritte-Welt-Länder verlagern, könnte München Umweltprobleme durch das Verdrängen von stark emittierenden Unternehmen in bayerische Randregionen abdrängen. Eine solche Entwicklung läßt sich auch innerhalb Deutschlands an Beispielen belegen. So ist die wirtschaftliche Entwicklung von Lingen im Emsland zu einem großen Teil darauf zurückzuführen, daß dort Unternehmen angesiedelt wurden, die an anderen Standorten (u.a. München) wegen ihrer Umweltbelastung nicht erwünscht waren. (Vgl. R. Danielzyk und C.-C. Wiegandt: Lingen im Emsland. Dynamisches Entwicklungszentrum oder "Provinz"? Ansätze zu einer qualitativen Methodik der Regionalforschung. Paderborn 1985 (=Münstersche Geographische Arbeiten 22).

tenzen liegen auf nationaler oder sogar internationaler Ebene (EG). Im Ergebnis führt dies dazu, daß im Bereich der Umweltpolitik ein weitgehender internationaler Maßnahmengleichschritt erreicht werden muß. Dies wurde besonders im Zusammenhang mit der Einführung von Katalysatoren oder bestimmten Abgasgrenzwerten bei PKWs deutlich.

6.2 Eine Ökoland-Politik für München und Ihre Effekte

Gerade in einer Region wie München mit einem hohem Wachstum der Bevölkerung, der Motorisierung, der Wohnflächen, der Produktion und auch der Siedlungsflächen, werden die Restriktionen, die sich aus der Umwelt ergeben, besonders deutlich spürbar. Eine Motivation zu den restriktiven Strategien, wie sie im Szenario "München den Münchenern" dargestellt sind, stammt auch aus den Sorgen über die wachsenden Umweltbelastungen als Folge einer Strategie "Weiter so, München".

Im Szenario "Kalifornien" wird exemplarisch deutlich, daß eine Wirtschaftsregion bzw. ein Bundesstaat in einer integrierten Volkswirtschaft durchaus Restriktionen durchsetzen kann, die bestimmte Industrien sehr hart treffen und ihre Wettbewerbsfähigkeit tangieren. Unter dem Druck wachsender Umweltprobleme, als Folge eines hohen Anteils von Individualverkehr und umweltbelastender Industrien, hat Kalifornien Restriktionen durchgesetzt, die in Kauf nehmen, daß bestimmte Industrien zum Teil nicht mehr wettbewerbsfähig sind. Angesichts des hohen Wachstums nimmt man die partiell die Wettbewerbsfähigkeit tangierenden Maßnahmen in Kauf.

Unter den rechtlichen Rahmenbedingungen der Bundesrepublik würde dies voraussetzen, daß sehr enge Emissionsrichtwerte erlassen werden und daß die Kumulation regionaler Wirkungen auch regional bekämpft werden kann. Unter diesen Umständen ergibt sich ein autonomer Handlungsspielraum für Teilregionen, allerdings um den Preis, daß Wettbewerbsfähigkeit von der Produktionsseite partiell beeinträchtigt wird. Offen ist, wie die Wettbewerbsfähigkeit der Region insgesamt beeinflusst wird, da man auch davon ausgehen kann, daß eine sehr stark ökologisch orientierte Politik, falls sie zu attraktiveren Lebensbedingungen für die Bewohner führt, von diesen wiederum honoriert wird, mit dem Ergebnis, daß sich der Arbeitsmarkt für die Unternehmen günstiger gestaltet. Im Sinne dieser Argumentation und am Beispiel Kalifornien demonstriert, wäre eine stärkere Dezentralisierung von Umweltpolitik möglich, wobei die einzelnen Regionen jeweils die Chance erhielten, ihre Optionen stärker autonom durchzusetzen. In der Praxis würde dies bedeuten, daß enge regionale Emissionsgrenzwerte festgelegt werden mit der Folge, daß damit auch die Emissionen für einzelne Unternehmen schärfer begrenzt werden. Das Denkmodell einer Vermarktung von Verschmutzungsrechten macht deutlich, wie die enger werdenden Umweltrestriktionen einzelnen Unternehmen zuzurechnen wären. Im Ergebnis würde die Region eine ökologisch orientierte Auslese von Unternehmen und Produktionsformen herbeiführen. Im Prinzip bedeutet dies keine Neuerung, denn auch den knapper werdenden Boden in einer Region müssen die einzelnen Unternehmen über höhere Preise abgelden.

Auch hier ergeben sich dann Auslesewirkungen mit der Folge, daß schwächere Unternehmen auf andere Standorte ausweichen, bzw. ihre Produktion einstellen.

Ein Strategie wie Ökoland, die Wirtschaftregionen berechtigt, lokale Emissionswerte sehr eng zu definieren, würde politisch die Wahl zwischen mehr Umweltgütern und einer höheren Produktion an sonstigen Gütern eröffnen. Es bestehen erhebliche Analogien zu einer Strategie, die Standortboden verknappt. Auch hier kommt es aufgrund der politisch erzeugten Knappheit langfristig zu einer verstärkten Auslese. Diese Auslese trifft allerdings in erheblichem Umfang auch private Haushalte am Wohnungssektor und hat deswegen erhebliche negative soziale Auswirkungen. Bei Umweltrestriktionen, die zu Produktionskostensteigerungen und zu Engpässen führen, entstehen Belastungen für private Haushalte entweder durch Verteuerungen des Eigenenergieverbrauchs oder durch die wirtschaftlichen Auswirkungen der Verteuerung des Produktionsstandortes München. Im Ergebnis müßten Reallöhne sinken, bzw. würde die Nachfrage nach Arbeitskräften reduziert, was ebenfalls Reallohnsenkungen zur Folge haben dürfte. Im Szenario "Ökoland" wird der Zielkonflikt zwischen privaten Gütern und Umweltgütern direkt spürbar und wird stärker zugunsten der Umweltgüter entschieden.

Während eine Begrenzung der regionalen Emissionen entsprechende globale politische Weichenstellungen voraussetzt, die Regionen eine solche Autonomie ermöglicht, bestehen im Bereich der Flächennutzung und der Gestaltung des Individualverkehrs erhebliche lokale Handlungsspielräume. Eine Strategie Ökoland kann hier weitgehend aufgrund örtlicher politischer Entscheidungen und Maßnahmen durchgesetzt werden. Strategie Ökoland würde generell alle Mobilitätssubventionen direkter und indirekter Art abschaffen, so weit sie nicht sozial- und familienpolitisch motiviert sind. Dies bedeutet auch Abbau der Subventionen für den öffentlichen Personennahverkehr. Voraussetzung wäre natürlich, daß dem Individualverkehr alle Folgekosten zugerechnet werden und ebenfalls sichergestellt wird, daß die Kapazitätsbegrenzungen im Individualverkehr nicht zu immer weiter wachsenden Staus führen, die unter Umweltgesichtspunkten eine sehr unsinnige Lösung darstellen.

Eine Strategie der Begrenzung der Inanspruchnahme weiterer Siedlungsflächen geht von der Prämisse aus, daß vor allem dieser "Flächenverbrauch" zu ökologischen Problemen führt. Denkbar ist dabei allerdings auch, daß in aufgelockerten Siedlungsweisen ein ökologisches Bauen und ökologische Lebensformen realisiert werden mit der Folge, daß die Eingriffsintensität sinkt. Es besteht dann allerdings das Restproblem, daß der Zugang zur offenen Landschaft erschwert wird. Angesichts der großräumig dünnen Besiedlung in der Region München, ließen sich diese Probleme jedoch überwinden. Ökoland würde im Prinzip die Option eröffnen, einmal durch hohe Baudichten das Wachstum der Siedlungsflächen zu verringern. Daneben könnten durch ökologische Bauformen und Lebensformen auch Wohnsiedlungen mit sehr geringen Dichten zugelassen werden, falls die Bewohner entsprechende Lebensformen akzeptieren (Fahrgemeinschaften, ökologische Gartenbewirtschaftung, Verringerung des Abfalls, gebündelte Belieferung mit Waren des täglichen Bedarfs u.dgl.).

6.3 Bewertung

Mit diesen Hinweisen soll deutlich gemacht werden, daß in einer Region im Prinzip erhebliche Bandbreiten ökologischer Strategien bestehen. Die gegenwärtige Diskussion konzentriert sich sehr eingeeengt auf die Fragen des Wachstums der Siedlungsflächen und auf den Modal Split zwischen dem Individualverkehr und dem öffentlichen Personennahverkehr. Eine Strategie Ökoland, die darauf abzielt, den Energieverbrauch zu senken und Eingriffe in die Umwelt zu verringern, müßte stärker materiell von den Ergebnissen her definiert werden. Darüber hinaus käme es darauf an, nach einer Kosten-Nutzen-Analyse Restriktionen dort wirksam werden zu lassen, wo sie die geringsten Folgekosten hervorrufen. So kann es z.B. sinnvoller sein, den Energieverbrauch durch verbesserte Gebäudeheizungen und Gebäudeisolierungen zu erreichen und den Energieverbrauch im Individualverkehr zunächst nicht wesentlich zu verändern, wenn man zu dem Ergebnis kommt, daß Einsparungen bei der Heizenergie mit geringeren Kosten und einem höheren Wirkungsgrad der einzelnen Maßnahmen realisiert werden können.

7 Optionen aus den Szenarien?

Das Szenario "München den Münchenern" ist eng an die gegenwärtige Kommunalpolitik angelehnt. Die Ausführungen zeigen, daß die entsprechende Politik als Abpufferungs- und Übergangsstrategie sinnvoll ist, langfristig jedoch einer Ergänzung um eine neue Dimension der Problemwahrnehmung und angemessener Lösungen bedarf. Die Szenarien Kalifornien, Zürich, Ökoland sind keine Aufforderung zur Nachahmung. Sie zeigen allerdings, jede für sich, wie groß die Bandbreite möglicher Lösungen ist. Sie sollen verdeutlichen, daß auch in München in der Zukunft eine erhebliche Bandbreite der Optionen besteht, die in Zeithorizonten von 15 bis 20 Jahren stärker ausgeschöpft werden kann als es bei kurzen Perspektiven den Anschein hat. Die läßt sich an mehreren Beispielen zeigen:

Die Entscheidung für eine hochverdichtete Region mit einer dominanten Mitte hat ohne Zweifel verkehrstechnische Vorteile und entspricht einer historischen Entwicklung. Dennoch zeigen sich jetzt die Grenzen und unangenehmen Nebenwirkungen eines solchen Systems. Das Szenario Kalifornien verdeutlicht eine radikale Alternative, die auf Dispersion und hoher Mobilität beruht. München kann aus der bisherigen Siedlungsstruktur nicht "aussteigen". Allerdings sind in einem weiteren Umland Entlastungen durch dispersere Siedlungen möglich, die dann stärker auf Individualverkehr beruhen. Solche Alternativen sollten nicht a priori abgelehnt werden, 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 würden alternative Lebens- und Produktionsformen in peripheren Räumen mit aufgelockerter Bebauung zugelassen.

Kalifornien zeigt, wie durch Einwanderung Probleme der Arbeitsmarktengpässe bewältigt werden können. Gleichzeitig wird deutlich, daß Einwanderung Wettbewerb anregt, Flexibilität mit sich bringt und von daher den Nachteilen eines steigenden Durchschnittsalltags entgegen wirkt.

Angesichts der extremen Verwerfung in der Altersschichtung der Bundesrepublik scheinen solche Einwanderungsstrategien rational und vernünftig. Sie entsprechen im übrigen den Erfahrungen der Vergangenheit. Es ist schwer nachvollziehbar, wie angesichts einer 30jährigen Einwanderungserfahrung das Thema noch immer tabuisiert und in der öffentlichen Diskussion verdrängt wird. Eine Einwanderung liegt im aufgeklärten Selbstinteresse, gerade bei den Regionen mit hohem Wachstum und hohem Expansionstempo. Allerdings müssen durch entsprechende Verkehrs-, Arbeitsmarkt- und Siedlungsstrategien die negativen Begleiterscheinungen des Wachstums vermieden werden.

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 in München. Im übrigen zeigt das Beispiel aber auch die Grenzen einer ÖV-Strategie. Genauso, wie es keine auto-gerechte Stadt gibt, gibt es keine ÖV-gerechte 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 dürften in Zukunft nicht mehr erreicht werden. Die steigenden Wohn- und Arbeitsflächen pro Person haben eine andere Stadtstruktur hervorgerufen, die im Durchschnitt zu größeren Entfernungen bei der Abwicklung von Kontakten führt, als sie vor dem Krieg zu beobachten waren. Auch die künftige Stadt muß deshalb eine Kooperation zwischen ÖV und IV erreichen. Es kommt darauf an, das Gesamtsystem bei hohem Mobilitätsbedarf zu optimieren. Wir leben in einer Mobilitätsgesellschaft. Die verschiedenen Optionen zeigen, daß die unverzichtbare Mobilitätsbedürfnisse auf unterschiedliche Weise erfüllt werden können. Es wird jedoch kaum gelingen, sie zu unterdrücken und weg zu regulieren.

Im Szenario "Ökoland" wird deutlich, daß auch unter dem Diktat der Wettbewerbsfähigkeit Gestalt- und Spielräume bestehen, die dann allerdings jeweils zu Anpassungen bei 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 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 geringeren Ressourcenverbrauch hervorrufen, zum Teil mit höheren Zeitbeanspruchungen für die Bevölkerung verbunden sind.

Teil D Neue Systemsteuerung statt isolierter Raum- und Fachpolitik

1 Ein neuer Typus Regionalkrise?

Die Trendfortschreibung "Weiter so München? (Kap. 5 in Teil B) macht deutlich, daß aus der gegenwärtigen Perspektive Strukturkrisen in München, wie sie etwa im Ruhrgebiet oder in den Wertstädten eintraten, kaum zu erwarten sind¹. Dies bedeutet aber nicht, daß die zukünftige Entwicklung problemlos verlaufen wird. Die Risiken der zukünftigen Entwicklung der Münchener Region entstehen aus folgenden Ursachen, die im Laufe der Zeit noch bedeutsamer werden:

- Der zentrale Wachstumsfaktor der Münchener Region - hochqualifizierter Nachwuchs - verknüpft sich mit der Folge, daß die einzelnen Unternehmen entweder Ersatzlösungen finden oder sich räumlich umorientieren müssen.
- Die Mangelercheinungen der Infrastruktur, im Wohnungssektor bei zentralen Dienstleistungen (langfristig vor allem Pflege, aber auch Reparaturhandwerk und auch andere einfache Dienstleistungen) senken die Attraktivität und erschweren das Anwerben von hochqualifizierten Arbeitskräften. Gleichzeitig dürften die damit verbundenen sozialen Spannungen das Image der Region langfristig trüben.

Die Kombination aus Verknappung des wichtigsten Produktionsfaktors, nämlich Wissen und Ausbildung mit

- Wohnungsmangel,
- Streß im Verkehrssystem,
- Knappheit an Standortboden,
- Knappheiten bei Versorgungs- und Pflegeleistungen,
- wachsenden politischen Kontroversen und
- Verlust der Autorität der regionalen Entwicklungspolitik,

können zu einer Attraktivitätsminderung und zu einem relativen Abfall der Leistungsfähigkeit führen, die auf eine neue, in dieser Form kaum bekannte Mischung von Negativfaktoren zurückgeht.

¹ Man kann natürlich nicht mit hinreichender Sicherheit ausschließen, daß auch eine wirtschaftlich starke Region wie München durch eine Kumulation von Negativfaktoren in eine Strukturkrise gerät, die im wesentlichen durch einen Verlust von Wettbewerbsfähigkeit hervorgerufen wird. Eine solche Kumulation von Negativfaktoren könnte etwa durch folgende Ereignisse oder Trends ausgelöst werden:

- Verlagerung von wichtigen Unternehmensspitzen aus der Region München nach Berlin,
- Wettbewerbskrisen in wichtigen Branchen der Münchener Region (Automobil-, Elektronikindustrie, Informationstechnologien),
- hohe Lebenshaltungskosten und damit ungünstiger Arbeitsmarkt bzw. überdurchschnittlich steigende Produktionskosten,
- partieller Kapazitätsabbau durch Rückgang der Militäraufträge.

Eine solche Negativkumulation wäre eingebunden in eine bundesweite Strukturkrise mit einer Dimension, wie sie bisher nicht erlebt wurde.

Als Folge dieser Knappheiten und Entzugserscheinungen wird der Region ein hohes Maß an Umstrukturierung und Anpassung aufgezwungen. Es ist zu früh und empirisch auch nicht absicherbar, daraus einen neuen Typus Regionalkrise abzuleiten. Die Erfahrung lehrt jedoch, daß solche erzwungenen Anpassungen als hohe Belastungen empfunden werden, und daß sie von Störungen der Entwicklung und politischen Konflikten begleitet sein werden.

Aufgabe der Politik für die Region München ist es, wie in der Vergangenheit auch, eine eigene Münchener Mischung für die 90er Jahre und darüber hinaus zu entwickeln, die auf die veränderten Bedingungen kreativ reagiert. Dabei wird es wie in der Vergangenheit keinen Gesamtplan geben, sondern Teillösungen. Es wird bei der arbeitsteiligen Rollenverteilung bleiben, bei der jeder Mitspieler seine Aufgaben kreativ und kritisch interpretiert und umsetzt und dabei jeweils die Aufgaben und Rollen der anderen Mitspieler im Auge behält. Dieses Rollenspiel ohne Scheuklappen, der kreative Umgang der verschiedenen Spieler miteinander war und bleibt das eigentliche Geheimnis des Erfolges. Dem gegenüber stehen wir heute vor einem Verlust der Autorität der Stadtpolitik. Dies ist zu einem erheblichen Teil Folge objektiver Veränderungen. Innerhalb der Grenzen der Stadt München sind zahlreiche Probleme von der Wohnungsnot bis hin zu den Verkehrsherausforderungen nicht mehr befriedigend lösbar. Daneben sind aber auch neue Probleme durch politische Entwicklungen entstanden. Die Bandbreite der Entwicklungskonzepte und politischen Vorstellungen über die Zukunft ist größer geworden.

Da jede wirtschaftliche Entwicklung eine emotionale Basis hat, sollte eine Region in zentralen Fragen "mit sich selbst im Reinen sein" d.h., die beteiligten Mitspieler sollten eine grobe Blaupause der Zukunft im Kopf haben, an der sie sich orientieren. Solche impliziten Koordinationen sind erforderlich, weil explizite Koordinationen in weiten Bereichen zu schwierig, zeitaufwendig und nicht funktionsfähig sind.

2 Eine neue Münchener Mischung

Die schon eingetretenen Veränderungen machen deutlich, in der Entwicklung der Region muß angeknüpft werden an Leistungen der 50er und 60er Jahre, als die Grundlagen für einen langfristigen erfolgreichen Entwicklungsprozess gelegt wurden. Das Entscheidende war die besondere Münchner Mischung, die Leistungsfähigkeit der wichtigsten Mitspieler, die gestützt auf einen impliziten Entwicklungskonsens sehr fruchtbar miteinander kooperierten. Dabei bezog sich die Kooperation jeweils auf alle relevanten Probleme.

Heute hat dagegen die Stadt- und Regionalplanung ihren Gestaltungsanspruch zurückgeschraubt und sich auf kleinteilige Probleme konzentriert. Gleichzeitig hat die Bedeutung der Region für die wirtschaftliche Entwicklung deutlich zugenommen. Dies hängt einmal mit der sinkenden Fertigungstiefe der einzelnen Unternehmen zusammen und ihrer größeren Vernetzung mit diversen Zulieferern.

Vor allem das Wachstum der produktionsorientierten Dienste und die Verzahnung von Produktion mit einer Vielzahl von Diensten, die vielfach regional in Anspruch genommen werden, begründen die Leistungsfähigkeit einer Region. Als Ergebnis kann man festhalten, daß Wettbewerbsfähigkeit nicht nur von der individuellen Leistungsstärke einzelner Unternehmen, sondern von der Kombination und günstigen Mischung unterschiedlicher Unternehmenskomplexe abhängt. Wettbewerbsfähigkeit ist stärker systemisch geworden.

Die lokale Politik hat vor diesem Hintergrund die Aufgabe, die Weiterentwicklung dieses Systems zu unterstützen, wobei sie selbst nicht aktiver Marktpartner ist, sondern wesentliche Leistungen wie:

- Infrastruktur
- Kommunikationssysteme
- Ausbildung
- lokales Wirtschaftsklima, Imageeffekte usw.

beeinflussen kann.

Wettbewerbsfähigkeit beginnt zu Hause. Ein Unternehmen ist in der Tendenz wettbewerbsfähiger, wenn es sich auf einem leistungsstarken regionalen Arbeitsmarkt bewähren muß, wenn in der Region durch Kooperationspartner und Zulieferer ständig Anregungen zur Verbesserung der Produkt- und der Produktionsprozesse entstehen, wenn durch Innovationen und learning by doing die vorhandenen Organisationen und Arbeitskräfte an der Spitze des technischen Wissens agieren. Wettbewerbsfähigkeit entsteht aus dem Zusammenwirken verschiedener Faktoren in einer Region. Wettbewerbsfähigkeit ist, um das Modewort zu gebrauchen, synergetisch und systemisch. Die verschiedenen Verwerfungen und Anpassungszwänge, die für die Region München absehbar sind, werden mit hoher Wahrscheinlichkeit die Wettbewerbsfähigkeit reduzieren und einen neuen Typus regionaler Entwicklungsprobleme hervorrufen.

Nachdem das Entwicklungsmodell 1960, wie es in München formuliert wurde, am Beginn der 90er Jahre allmählich veraltet und ausläuft, kommt es darauf an, einen neuen Konsens und ein neues Entwicklungskonzept für die Zukunft zu formulieren. Dabei geht es nicht darum, einen abgestimmten Gesamtplan zu entwickeln, sondern Formen der Kooperation, Formen der Reaktion auf Engpässe im Verkehr, am Boden und Arbeitsmarkt und im Wohnungssektor, Formen der Problemlösungen zu entwickeln, die anpassungsfähig und leistungsfähig sind und jeweils erlauben, Antworten auf die sich im Zeitablauf erheblich verschiebenden Probleme zu finden. Natürlich geht es auch darum, die materiellen Engpässe realistisch zu analysieren und zu beseitigen. Gerade hier liegt ein neues Problem, denn sowohl in der Politik, wie in der Wirtschaft begegnet man einer ausgesprochenen Realitätsverweigerung, die im Ergebnis jedoch zu unproduktiven, die Standortqualitäten jedoch verschlechternden Konflikten führt.

3 Bausteine der "Neuen Münchener Mischung"

3.1 Von der funktionalen Fachpolitik zur Vernetzung in Gesamtsystemen

Am Beginn der 90er Jahre hat die Komplexität der regional- und stadtpolitischen Aufgaben zugenommen:

- Die Region d.h., das Gebiet mit intensiven wirtschaftlichen oder verkehrlichen Verflechtungen ist größer geworden. Die Austauschbeziehungen zwischen Unternehmen haben zugenommen. Die Mobilität der Haushalte ist gestiegen.
- Die Produktionspalette der Münchener Wirtschaft ist aufgefächerter. Der Dienstleistungsanteil hat sich erhöht, gleichzeitig wird dennoch volumen- und wertmäßig mehr produziert, weil die Produktivität der Fertigungsarbeiten dramatisch gestiegen ist. Die Münchener Wirtschaft ist damit nicht nur Ort hochtechnisierter Fertigung, sondern gleichzeitig auch Ort, von dem aus weltweit Investitionen, Marktbeziehungen, Kooperationen im Bereich des Absatzes, der Forschung und der Produktion gesteuert oder partnerschaftlich bewältigt werden. Dies äußert sich besonders in den zunehmenden Kontakten und Besucherzahlen.
- Die hohe Nutzungs- und Baudichte erzwingt eine engere Verzahnung von öffentlichen und privaten Investitionen.
- Die komplexeren Steuerungsaufgaben müssen bei einer Dezentralisierung der realen Verantwortungen bewältigt werden.
- Mit den Umweltrestriktionen spielen neue Gesichtspunkte bei allen Investitions- und Planungsentscheidungen aber auch bei der Beeinflussung des Verkehrsverhaltens und sonstiger Lebensgewohnheiten eine größere Rolle. Als neue Randbedingung zahlreicher Einzelentscheidungen muß gleichsam eine zusätzliche Überlegungsschleife in jede einzelne Entscheidung eingebaut werden.
- Während am Beginn der 60er Jahre die Babyboomgeneration mit Kindergärten, später Schulen und Ausbildungsplätzen versorgt werden mußte, geht es am Beginn der 90er Jahre darum, die erwachsen gewordene Babyboomgeneration in ihrer Entfaltung in den Berufskarrieren zu unterstützen und ihnen Aufstiegschancen und Entfaltungsmöglichkeiten zu bieten. Gegen Ende der Betrachtungsperiode nach 2000 kommt es bei den deutschen Erwerbstätigen zu einem Anstieg des Rentenalters mit den üblichen Nebenfolgen (geringere räumliche Mobilität, hohe Berufserfahrung bei sinkender Kenntnis über neue Techniken). Der gleichzeitig abnehmende Nachwuchs junger Erwerbstätiger erzwingt entweder eine vergrößerte Einwanderung oder beschleunigt innere Umstrukturierungen in einem bisher nicht bekannten Ausmaß.

Aufgrund der sozioökonomischen Grundlagen kann man davon ausgehen, daß in den 90er Jahren die gegenwärtigen Wachstumsbedingungen zunächst fast automatisch weiter wirken. Es wird möglich sein, durch restriktive Strategien die Härten der Anpassungen an das erhöhte Wachstum zu vermindern und die Verteilungskonflikte sozial in gewissem Umfang abzufedern. Nach der Jahrtausendwende entsteht ein erneuter Bruch durch den Nachwuchsmangel und das steigende Durchschnittsalter. Innerhalb von 10 Jahren wird der langfristige Trend jeweils in andere Richtungen abgelenkt. Gegenwärtig kommt es zu einer Beschleunigung durch die erhöhte Mobilität der Arbeitskräfte aufgrund des niedrigen Durchschnittsalters und der Zuwanderung aus dem Osten. Nach

einen "Knick" in die Gegenrichtung geben, weil die Zuwanderung aus dem Osten ausläuft und parallel dazu die Folgen des steigenden Durchschnittsalters wirken werden.

3.2 Grundlagen eines neuen Konsenses

Die regionale Entwicklungspolitik in der Region München muß unter den neuen Rahmenbedingungen eine neue Kombination aus öffentlichen Steuerungs-, Planungs- und Infrastrukturmaßnahmen und der Entwicklung des Privatsektors "erfinden". Solche regionalen Mischungen sind tatsächlich kreative Leistungen der Mitspieler in ihren jeweils eigenen Sektoren, aber auch in der Kooperation.

Die Geschichte regionaler Entwicklung ist reich an unterschiedlichen Lösungen. Dabei sind in den verschiedenen Ländern die regionalen Diskrepanzen weit größer als in der Bundesrepublik. Zwischen der Entwicklung der Region Glasgows und der Region Cambridge gibt es seit nunmehr fast 20 Jahren kaum Parallelen. In beiden Städten werden in hochwertigen Ausbildungstätten Techniker, Ingenieure, Naturwissenschaftler und Sozialwissenschaftler ausgebildet. Die Region Glasgow verfügt über zwei der angesehensten technischen Hochschulen Großbritanniens. Gerade deshalb kam es aus Glasgow zu einer ständigen Abwanderung in die südenglischen Regionen, weil es nicht gelingt, die hochqualifizierten örtlich ausgebildeten Arbeitskräfte zu halten. Ausbildungssektor und Wirtschaftsstruktur waren nicht aufeinander bezogen. Ausbildung allein ist kein ausreichender Standortfaktor. Cambridge wiederum profitiert als Nachbarregion zum Großraum London von Überschwappeffekten. Das alleine erklärt aber dennoch nicht, warum dort eine komplexe High-Tech-Region mit gleichzeitig hohem Dienstleistungsanteil entstanden ist. Die Regionalökonomie hat in den letzten Jahren die Funktionsbedingungen dieser Unterschiede deutlich herausgestellt. Dies ändert jedoch nichts an der Tatsache, daß die Leistungen selbst Einzelentscheidungen, Innovationen, kreative Formen der Kooperation vor Ort voraussetzen. Die politischen Entscheidungen demonstrieren den Willen und müssen dann durch entsprechende technische Umsetzungsstrategien ergänzt werden.

Für die Münchener Region bedeutet dies in den kommenden Jahren:

- Die Wettbewerbsfähigkeit der örtlichen Wirtschaft muß ausgebaut werden. Dies bleibt auf Dauer oberstes Ziel jeder regionalen Entwicklungspolitik, weil angesichts der extrem hohen Exportquoten in einer Region in den Rest der Welt ohne Wettbewerbsfähigkeit alle anderen Bemühungen scheitern. Ist Wettbewerbsfähigkeit erst nachhaltig gestört und reduziert, dann sind meist Jahrzehnte notwendig, um sie wiederzugewinnen. Der Hinweis auf Glasgow und Cambridge soll dies nochmals verdeutlichen. Trotz intensivster Regionalpolitik und beachtlicher Erfolge hat Glasgow nach 20 Jahren des Niedergangs seine relative Position im interregionalen Wettbewerb Großbritanniens nicht wieder erreichen können.
- Regionen, die über lange Fristen durch eine extrem hohe Wettbewerbsfähigkeit gekennzeichnet waren, tendieren dazu, diesen Faktor zu unterschätzen und zu vernachlässigen. Das Fatale an Prozessen, in denen Wettbewerbsfähigkeit verloren geht, sind die zunächst kaum merklichen Veränderungen. Dann kommt eine lange Phase, in der gleichsam von der Substanz gezehrt wird und Kernbereiche der Wirtschaft weiter voll funktionsfähig bleiben. Keine Region beschließt ihre

Wettbewerbsfähigkeit zu verlieren. Doch Regionen beschließen, Wachstumsbedingungen der örtlichen Wirtschaft zu vernachlässigen, weil sie meinen daß die Wirtschaftskraft ausreicht, um sich einen hohen kollektiven oder Individualkonsum zu leisten. Regionen beschließen, nicht mehr mit ständiger Energie an den Grundlagen der Wettbewerbsfähigkeit weiterzuarbeiten. Regionen leisten sich unproduktive Konflikte und Blockaden. Regionen leisten sich den Luxus, ihre politischen Energien mit unwichtigen Randthemen zu vergeuden mit dem Ergebnis, daß ein zu großer Teil der Entscheidungskapazitäten damit gebunden wird, statt Konsens zu schaffen und Fortschritte für die Region zu erwirtschaften. Regionen leisten sich den Luxus eines parteipolitischen Dogmatismus insbesondere dann, wenn mehrere Ebenen der Gebietskörperschaften kooperieren müssen. Dabei muß jeweils gelten, daß langfristige entwicklungspolitische Maßnahmen zugunsten der Region unabhängig von Parteizugehörigkeiten der verschiedenen Beteiligten diszipliniert umzusetzen sind.

Es stehen gerade demokratische Regierungen immer wieder unter dem Druck, sich an den kurzfristigen Forderungen der Bevölkerung zu orientieren oder auch zu verausgaben. Die Boroughs der Londoner Docklands haben über ein Jahrzehnt vergeblich eine Reindustrialisierungsstrategie versucht, obwohl durch die Transformation Londons zur Dienstleistungsstadt nur ein Erfolg als ergänzendes Entwicklungsgebiet der Londoner City zu erwarten war. Diese gegen die stadträumliche Lage gerichtete Strategie hat die politischen Mehrheiten in diesen Gebieten stabilisiert, der wirtschaftlichen Entwicklung jedoch geschadet.²

3.3 Ausschöpfung der Optionen regionaler Entwicklung

Die Szenarien (Teil C) haben deutlich gemacht, daß Wirtschaftsregionen in relevanten Entwicklungsbereichen eine große Bandbreite von Optionen zur Verfügung steht. Diese Optionen gilt es zu erkennen und in den Diskussionsprozeß zur Stadtentwicklung einzubringen.

Die Bau- und Siedlungsformen sind in weiten Bereichen politisch gestaltbar und beeinflussbar. In London ist z.B. der Einfamilienhausanteil und der Eigentumsanteil größer als in der Mieter- und Geschoßwohnungsstadt Stuttgart, die sich selbst als Hauptstadt der Eigenheimbewegung der Bundesrepublik versteht.

Im Verkehrssystem besteht die Option eines hohen Anteils des öffentlichen Personennahverkehrs, wie sie München bisher schon realisiert hat. Es besteht die Option zu mehr Individualverkehr, wie sie gegenwärtig etwa in Oslo ganz im Gegensatz zu den Strategien in Stockholm realisiert wird, und es gibt die Option komplexer Steuerungsstrategien.

Durch Infrastrukturausbildung und die Entwicklung der Standortqualitäten läßt sich langfristig die Wirtschaftsstruktur beeinflussen. Die heutige Wirtschaftsstruktur ist das Ergebnis einer Kombination von Politikentscheidungen, Infrastrukturentscheidungen und Marktreaktionen. Die Wirtschaftsstruktur der Region München ist nicht allein das Ergebnis von autonomen Marktprozessen.

² Neben das Schlagwort NIMBY (Not In My BackYard) tritt NIMTO (Not In My Term of Office).

Der wichtigste Entwicklungsfaktor Ausbildung wird weitgehend "lokal" produziert. Man kann aber auch durch hohe Lebensqualität das Anwerben von Spezialisten aus ländlichen Gebieten und aus anderen Regionen erleichtern.

Jede Region kann schließlich unterschiedliche Stile der politischen Kooperation zwischen Politik und lokaler Wirtschaft und damit ein eigenes Image der Kooperation und des Umgangs der verschiedenen Mitspieler entwickeln.

Auf die verschiedenen Engpässe kann jeweils unterschiedlich "geantwortet" werden. Qualifizierungsengpässe können mit Auslagerung von Produktion, mit Mobilisierung lokaler Arbeitskraftreserven, durch Fortbildung und Umschulung oder auch durch vermehrte Bildungsangebote sowie schließlich auch mit Einwanderung überwunden werden.

3.4 Weiterentwicklung eines komplexen Systems statt Aneinanderreihung von Fachpolitiken

Die neue Münchener Mischung, das Entwicklungsmodell für die 90er Jahre und danach, muß mehr sein als die Aneinanderreihung verbesserter Fachpolitiken. Angesichts der wachsenden Komplexität des Gesamtsystems, angesichts der intensiveren wirtschaftlichen Austauschbeziehungen in einer größer gewordenen Region sind komplexere Steuerungstechniken und größere Einzugsbereiche für die einzelnen Planungen erforderlich. Für die einzelnen Bereiche bedeutet das z.B.

- Im Wohnungssektor ist eine Strategie massenhafter Förderung von Sozialwohnungen nicht mehr ausreichend. Es muß der Gesamtmarkt in seinen räumlichen Verästelungen funktionsfähiger werden. Die Wohnungsangebote in den einzelnen Nachbarschaften müssen besser an die unterschiedlichen Anforderungen im Lebenszyklus angepaßt werden.
- In der Verkehrspolitik reicht es nicht aus, das Netz des öffentlichen Personennahverkehrs auszubauen und leistungsfähiger zu gestalten und den Individualverkehr als Restgröße zu behandeln, die weitgehend rationierend traktiert wird. Es geht darum, das Gesamtsystem Verkehr als Rückgrat der Siedlungsentwicklung zu begreifen und eine optimale Arbeitsteilung zwischen den verschiedenen Verkehrsformen bezogen auf die Siedlungsstruktur und die Verteilung der Arbeitsplätze anzustreben. Verkehrsvermindernde Siedlungsentwicklung wird angesichts der absehbaren Tendenzen zu disperser Besiedlung immer wichtiger.
- In der Wirtschaftsförderungspolitik geht es um mehr als um Angebote von Gewerbegrundstücken. Es geht darum, die Produktionsgrundlagen, insbesondere den Bedarf nach qualifizierten Arbeitskräften frühzeitig abzudecken. Es geht darum, Kooperationen zu erleichtern, Verknüpfungen zwischen vor- und nachgelagerten Unternehmen zu stärken, komplementäre öffentliche Leistungen, insbesondere im Forschungs- und Entwicklungsbereich zu unterstützen, die Bildungskapazitäten so auszuweiten, daß Bildungsinvestitionen nicht zu einem Engpaß werden.
- Schließlich reicht es nicht mehr aus, daß einzelne Fachpolitiken korrekt begründet und vertreten werden. Es geht darum eine politische Diskussion in Gang zu setzen, die zu einem neuen impliziten Konsens führt. Es geht darum, für die öffentliche Hand Autorität zurückzugewinnen. Das bedeutet zunächst, Steuerungsmacht zurückzugewinnen und über die bisherigen räumlichen Grenzen hinaus engere Kooperationen der Gebietskörperschaften zu erreichen. Die Unternehmen wiederum müssen die Produktionsbedingungen einer wachsenden, größer werdenden Agglomer-

ration und die objektiven Zwänge, die politisch nicht beliebig verändert werden können, anerkennen. Die Differenzierung zwischen den objektiven Strukturveränderungen in einer größer werdenden Agglomeration und den politisch gestaltbaren Veränderungen, ist für eine konstruktive politische Diskussion unerläßliche Grundlage. Man kann nicht pauschal von der Politik eine Sicherung der Standortbedingungen, so wie man sie in den letzten zwanzig Jahren vorgefunden hat, fordern. Standortbedingungen können jeweils nur unter den neuen Rahmenbedingungen verbessert oder gestaltet werden.

Im folgenden sind diese globalen Thesen am Beispiel strategischer Einzelbereiche näher zu exemplifizieren. Dabei geht es uns nicht darum, diverse Fachpolitiken im Detail auszuformulieren, sondern deutlich herauszuarbeiten, wie die einzelnen Fachpolitiken sich besser als bisher als Teil eines komplexeren Systems zu verstehen haben. Dieses Systemdenken ist nach unserer Auffassung die entscheidende Veränderung, die für einen erfolgreichen Wirtschaftsstandort unerläßlich ist.

4 Elemente der Strategien

4.1 Arbeitsmarkt

Das Grundproblem in der Privatwirtschaft wie in der öffentlichen Personalwirtschaft ergibt sich aus dem konträren Verlauf der langfristigen Nachfrage nach Arbeitskräften und der Angebotsentwicklung. Nach 2000 entsteht im öffentlichen wie im privaten Sektor ein hoher Ersatzbedarf. Während grob geschätzt gegenwärtig pro Jahr im öffentlichen Sektor rd. 1.300 Arbeitskräfte aufgrund von Pensionierungen nachgefragt werden, liegt diese Zahl nach 2000, unter der Annahme, daß die Beschäftigung im öffentlichen Sektor konstant bleiben soll, bei einer Größenordnung von 5.500. Gleichzeitig nimmt z. B. die Zahl der Hochschulabgänger an den Münchener Hochschulen bei konstantem Bildungsverhalten von über 10.000 in der Spitze der 90er Jahre auf unter 6.000 ab. Damit wird sich im Zeitablauf eine dramatische Verschärfung der Konkurrenzsituation am Arbeitsmarkt ergeben.

4.1.1 Qualifizierung der große Engpaß

In der gegenwärtigen Diskussion dominiert die Sorge um den Wohnungsmangel, um Verkehrsstaus oder um Luftverschmutzung. Mittelfristig wird der Mangel an qualifizierten Arbeitskräften wahrscheinlich zum dominanten Entwicklungseingangs der Region München. Im Zeitablauf zeichnet sich folgende Entwicklung ab. Trotz hoher Absolventenquoten wird hochqualifizierter Nachwuchs schon gegenwärtig knapp. Zwar wirken sich auf der Nachfrageseite ausgeprägt konjunkturelle Faktoren aus, dennoch werden gegen Ende des Jahrzehnts Ingenieurbüros, Softwareentwickler oder die Forschungseinrichtungen der großen Unternehmen Münchens noch größere Schwierigkeiten haben.

Parallel dazu werden Bauwirtschaft, Pflegedienste und einfache staatliche Dienstleistungen (Post, Polizei, aber auch andere Dienstleistungsfunktionen) wegen der hohen Lebenshaltungskosten und im

Vergleich dazu niedrigen Gehältern ebenfalls Besetzungsschwierigkeiten größeren Ausmaßes erleben.

Trotz dieser Engpässe bleibt strukturelle Arbeitslosigkeit im gewissen Umfang weiter bestehen. Das hohe Wachstum und der hohe technische Fortschritt entwerfen immer wieder Fähigkeiten, vor allem älterer Arbeitskräfte. Arbeitskräftemangel, Zuwanderung von außen und leichte strukturelle Arbeitslosigkeit bleiben nebeneinander bestehen.

Wenn gegen Ende des Jahrzehnts das Arbeitsangebot aus der heimischen Bevölkerung schrumpft und, wie dargestellt, die Abwerbungsmöglichkeiten aus anderen Regionen ungünstiger werden, entwickeln sich diese Knappheiten zum dominanten Problem der Region.

Empfindlich betroffen wird insbesondere auch der Staatssektor in allen seinen Bereichen. Er gerät unter Wettbewerbsdruck bei hochqualifizierten und weniger qualifizierten Funktionen.

Man kann erwarten, daß als Folge auf diese Reaktion nicht nur in der Region München, sondern in der Wirtschaft allgemein verstärkte Rationalisierungsbemühungen in allen Verwaltungs- und Managementbereichen einsetzen. Die in der jüngsten Zeit formulierte These von den Erfolgchancen des "Lean Management" machen deutlich, wo Rationalisierungsreserven in Zukunft erschlossen werden. Dennoch dürfte das Tempo der Veränderungen auf der Angebotsseite so hoch sein, daß selbst erstaunliche Erfolge bei der Rationalisierung der Informationsverarbeitung und komplexer Verwaltungs- und Managementvorgänge nicht ausreichen, um die sich abzeichnenden Engpässe zu überwinden. Allerdings können die Probleme, die hier vorhergesagt werden, in der Praxis aufgrund erfolgreicher Rationalisierungen z.T. aufgrund von Auslagerungen erheblich geringer ausfallen.

4.1.2 Mögliche Reaktionen

Eine Entwicklungsstrategie für die Region kann folgende "Lösungen" anstreben:

- Mobilisierung lokaler Arbeitskraftreserven (Kap. 4.1.3)
- Mobilisierung lokaler und regionaler Bildungsreserven (Kap. 4.1.4)
- Auslagerung einfacher arbeitsintensiver Funktionen (Kap. 4.1.5)
- Einwanderung von Arbeitskräften (Kap. 4.1.6)
- Förderung arbeitssparender Technologien.

4.1.3 Mobilisierung lokaler Arbeitskraftreserven

Diese Strategie bedeutet sehr viel mehr als Fortbildung und Umschulung von Arbeitslosen. Im Laufe der 90er Jahre wird Arbeitsmarktpolitik immer weniger Politik für Arbeitslose und immer mehr eine systematische, ständige Fortbildung und Umschulung vor allem umschulungsbereiter und fortbildungsbereiter, vollbeschäftigter Arbeitskräfte. Dabei werden die Unternehmen ihre inneren Arbeitsmärkte sehr viel besser ausschöpfen als bisher, d.h. es wird eine ständige Suche nach fortbildungs-

willigen Arbeitnehmern im eigenen Betrieb geben. Gleichzeitig werden Bemühungen verstärkt, um zeitweise ausgeschiedene Arbeitskräfte, insbesondere Frauen, wieder zurückzugewinnen. Schließlich werden Tendenzen zur Verkürzung von Arbeitszeiten und zu früher Pensionierung kaum mehr Unterstützung finden.

Es ist nicht Aufgabe dieser Studie, eine detaillierte Arbeitsmarktpolitik auszuarbeiten. Hier können nur grob die Richtungen möglicher Maßnahmen angedeutet werden. Folgende Änderungen erscheinen dringlich:

- Die Unternehmen müssen unternehmensübergreifend Fortbildungen und Umschulungen anregen. Dafür sind Anreize und Kapazitäten auch außerhalb der Unternehmen zu schaffen. In Schweden sind beispielsweise staatliche Fortbildungs- und Umschulungsagenturen gegründet worden, bei denen Unternehmen z.B. Umschulungs- und Fortbildungsmaßnahmen nachfragen können, wenn sie selbst keine Kapazitäten dafür aufbauen wollen.
- Frauen, die ihre Berufstätigkeit vorübergehend aufgegeben haben, können durch verschiedene Maßnahmen (z.B. sehr kurze Teilzeitarbeit) den Kontakt zum Berufsleben behalten, und durch andere Maßnahmen (Wiedereingliederungshilfen, Nachausbildungen) angeregt werden, frühzeitig wieder in den Beruf zurückzukehren.

Alle diese Vorgänge setzen eine aktive Kooperation der örtlichen Unternehmen voraus. Der Arbeitsmarkt ist ständig auf neu erkennbare Engpässe hin zu analysieren, um sie möglichst frühzeitig zu vermeiden. Hierfür können partnerschaftliche Institutionen gegründet werden (Arbeitsmarktbeiräte aus Gewerkschaften, Unternehmern, Arbeitsverwaltung und lokaler Politik).

4.1.4 Mobilisierung lokaler und regionaler Bildungsreserven

In Bayern bestehen noch erhebliche Bildungsreserven. Sie sollten im Lauf der 90er Jahre durch verstärkte Werbung und Bildungsangebote ausgeschöpft werden. Auf diese Weise würden die abrupten Anpassungszwänge verringert.

Die Bildungspolitik geht gegenwärtig sehr stark von der Vorstellung aus, daß nach dem Auslaufen des Babybooms die gegenwärtig beobachtbare Überlast vorüber sein dürfte mit der Folge, daß die Hochschulkapazitäten dann mit einer Normalauslastung rechnen könnten. Als Folge dieser Anpassung der Bildungsleistungen an die Jahrgangsbesetzungen der Ausbildungsjahrgänge käme es zu einem Rückgang der Erstausbildung. Dieser Rückgang könnte z.T. durch eine Ausweitung der Fortbildung und Umschulung kompensiert werden. Gleichzeitig muß man jedoch davon ausgehen, daß der Bedarf nach Erstausbildung unabhängig von diesen Trends weiter steigt. Diese Vorstellung ist lediglich an den Bildungsbedürfnissen der Jugendlichen, nicht jedoch am Bildungsbedarf im Staatssektor und in der Wirtschaft orientiert. Anpassung der Bildungsleistungen an solche biologische Trends kann keine Richtschnur für die Politik sein. Tatsächlich dürfte der Bildungsbedarf eher steigen als sinken, d.h. die Kapazitäten bayerischer Hochschulen sollten schon jetzt erweitert werden. Dadurch würde die Wettbewerbsposition bayerischer oder Münchener Hochschulen im Vergleich zu

anderen Hochschulen gestärkt. Hohe Bildungskapazitäten sind langfristig die wichtigste Wirtschaftsförderungsmaßnahme für die Region. Sie sind gleichzeitig die Voraussetzung für eine erfolgreiche Anpassung des Staatssektors an seine weiter wachsenden Aufgaben.

4.1.5 Auslagerung einfacher arbeitsintensiver Funktionen

Verschiedene private Unternehmen werden als Folge der Verknappung arbeitsintensiver Funktionen, insbesondere einfache Fertigung, in Regionen mit relativen Arbeitsangebotsüberschüssen auslagern. Diese Entwicklung hat sich schon in der Vergangenheit gezeigt. Dadurch verdichten sich die Lieferbeziehungen zwischen verschiedenen Regionen. Das Transportaufkommen steigt wahrscheinlich noch schneller als erwartet, weil die knappheitsbedingten Auslagerungen in den meisten Prognosen nicht voll berücksichtigt sind.

Eine den Verkehrssektor und den Wohnungssektor entlastende Auslagerungspolitik könnte der Staatssektor vor allem bei einfachen Dienstleistungen betreiben. Eine solche Politik würde Nachfrage am Wohnungsmarkt verringern und gleichzeitig zu einer kostengünstigeren Produktion staatlicher Leistungen führen.

4.1.6 Einwanderung

Das Thema Einwanderung ist gegenwärtig tabuisiert. Eine kurze Analyse der Wanderungsbewegung über die Grenzen der Bundesrepublik zeigt jedoch, daß seit dem Mauerbau 1961 die Wanderungen aus dem Ausland sehr stark arbeitsmarktorientiert waren (vgl. Exkurs in diesem Kap.).

Wir müssen davon ausgehen, daß bei Übernachfrage auf Teilarbeitsmärkten in der zweiten Hälfte der 90er Jahre auch die arbeitsmarktorientierte Zuwanderung wieder steigt. Selbst wenn man diese Vorgänge nicht als Einwanderung bezeichnet und die Charakterisierung der Bundesrepublik als Einwanderungsland ablehnt, bleibt das simple Faktum, daß gegenwärtig rund 4,5 Mio. Ausländer in der Bundesrepublik leben, davon fast 60% länger als 10 Jahre. Die Zahl der ausländischen Jugendlichen, die nur noch oder weit überwiegend eine deutsche Schule besuchten und über deutsche Schulabschlüsse verfügen, nimmt ständig zu. Dementsprechend wird es zum Teil immer irrealer, die Ausländer lediglich nach ihrem Paß zu beurteilen. Vor allem Ausländer, die schon ihre Kindheit und Jugend in der Bundesrepublik verbracht haben, sollten in allen Analysen gesondert behandelt werden. Es ist davon auszugehen, daß die meisten auf Dauer hierbleiben und z.T. auch die deutsche Staatsbürgerschaft annehmen.

Vor diesem Hintergrund wird die Region München ein Zielort kräftiger Zuwanderung aus dem Ausland. Dies zeichnet sich jetzt schon ab und wird sich wahrscheinlich schon zu Ende dieses Jahrzehnts noch verstärken. Es wird zu erheblichen Belastungen am Wohnungsmarkt, später auch im Ausbil-

dungssektor führen. Die Politik kann darauf warten, daß solche Zuwanderungen auftreten und später eine Engpaßbeseitigungspolitik betreiben. Sie kann aber auch aktiv Vorbereitungen treffen, um die Integration dieser Zuwanderer möglichst zu erleichtern.

Auf Dauer dürfte auch die Bildungswanderung von Ausländern zunehmen. Eine solche Zuwanderung von Studenten, etwa aus Osteuropa, zum Teil auch aus Asien oder Südamerika, dürfte zur Folge haben, daß ein Teil der Absolventen anschließend zumindest über längere Zeit in der Bundesrepublik bleibt mit der Folge, daß damit die Arbeitsmarktengpässe weniger gravierend ausfallen.

Exkurs: Über die Chancen, Zuwanderung zulasten anderer Regionen zu erreichen

Die Region München hat in der Vergangenheit aufgrund der Attraktivität der Lebensbedingungen, der günstigen Erwerbs- und Aufstiegschancen und der guten Ausbildungsmöglichkeiten relativ leicht eine ständige Zuwanderung erreichen können. Die Zuwanderer kamen nach München, ohne daß deshalb sehr viel höhere Löhne und Gehälter als in anderen Regionen gezahlt werden mußten. Hinzu kam, daß in Regionen wie im Ruhrgebiet in den 80er Jahren die Ausbildungsquoten und die Zahl der Hochschulabsolventen ständig anstiegen, ohne daß sich regional entsprechende Beschäftigungsmöglichkeiten boten. Es entstand ein gewisser Zwang, die Regionen mit geringem Arbeitsplatzwachstum oder mit schrumpfendem Arbeitsmarkt zu verlassen. München als eine der wenigen Wachstumsregionen hat von diesem Brain Drain profitiert.

Diese Bedingungen sind nicht einfach in die Zukunft transponierbar! Die Gebiete, die bisher hohe Bildungsleistungen exportierten, benötigen in Zukunft eine höhere Quote der Bildungsleistungen. Arbeitskräfte, die in der Vergangenheit nicht "freiwillig" abwandern, sondern weil der Arbeitsmarkt eine solche Abwanderung erzwang, können in ihren Heimatregionen bleiben. Regionen, die weiterhin eine Nettozuwanderung erreichen wollen, müssen dann sehr viel günstigere Konditionen bieten. Schon gegenwärtig wird deutlich, daß ohne Gehalts- und Lohndifferenzierungen eine Zuwanderung kaum mehr erzielbar ist. Diese Erfahrungen werden sich dramatisch verschärfen.

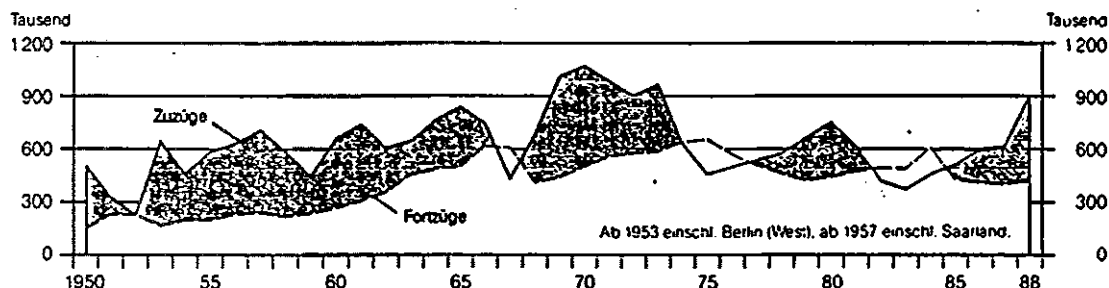
Angesichts des Rückgangs der frischausgebildeten jungen Arbeitskräfte, die überdurchschnittlich mobil sind, wird es damit praktisch unmöglich, an die Wanderungsgewinne aus anderen Regionen der Bundesrepublik anzuknüpfen. Es ist vorstellbar, daß über längere Frist eine hohe Abwanderung aus Ostdeutschland aufrecht erhalten wird, und daß München davon profitiert. Dies wäre allerdings erkauf mit einer unerträglichen Krise der regionalen Wirtschaftsentwicklung in Ostdeutschland. Die regionale Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik insgesamt müßte drastische Maßnahmen gegen solche Tendenzen ergreifen, um in Ostdeutschland nicht Notstandsgebiete entstehen zu lassen, wie wir sie bisher in Westdeutschland nirgendwo erlebt haben.

Eine Trendextrapolation und eine Fortschreibung der bisherigen Wirtschaftsentwicklung in der Region München kann sich einmal auf höhere Ausbildungsquoten in Bayern abstützen. Daneben müßte ab Mitte der 90er Jahre eine allmählich wachsende Zuwanderung aus dem Ausland einsetzen. Diese Zuwanderung ist partiell schon jetzt zu beobachten. So steigen die Ausländerquoten in der Bauwirtschaft, im Pflegebereich, aber auch in rasch wachsenden Sektoren wie Softwareentwicklung. Darüber hinaus sollten die Absolventenzahlen an den Hochschulen in München nicht absinken. Dies kann auch durch eine Erhöhung der Ausbildungsquoten in Bayern selbst erreicht werden.

30 Jahre Arbeitsmigration in die Bundesrepublik Deutschland

Von 1950 bis 1960 erhöhte sich die Zahl der Erwerbstätigen in der Bundesrepublik insgesamt um fast 5 Mio. Dabei kam es zu einem raschen Abbau der Arbeitslosigkeit, d. h. Mehrbeschäftigung ließ sich leicht realisieren. Daneben begann in den 50er Jahren die Flucht von Bürgern der DDR nach Westdeutschland. Seit Mitte der 50er Jahre war in der Bundesrepublik etwa Vollbeschäftigung erreicht, d.h. das Arbeitskräfte-reservoir war erschöpft. Ab 1961, nach dem Bau der Mauer, blieb die Zuwanderung aus der DDR aus. In den Folgejahren kam es deshalb zu einem allmählichen Anstieg der Gastarbeiter. Die Zahl der Ausländer in der Bundesrepublik erhöhte sich von knapp 0,7 Mio. im Jahr 1960 auf 2,6 Mio im Jahr 1970. Die Zuwanderung erfolgte nicht linear, sondern war von einem deutlichen Einschnitt in der Rezession 1967/68 begleitet.

Phasen der Expansion der Beschäftigung führten also, wenn das einheimische Angebot an Arbeitskräften nicht ausreichte, auch in der Vergangenheit zu einem Anstieg der Zuwanderung. Mitte der 70er Jahre und in der Wachstumspause zwischen 1982 und 1985 kam es zu Abwanderungen. Erst der Beschäftigungsboom seit 1987/88 führte auch wieder zu einer Zuwanderung, wobei hier die politisch motivierten Wanderungen aus Ostdeutschland und aus Osteuropa der steigenden Arbeitskräftenachfrage entgegen kamen.



Zu und Fortzüge über die Grenzen der Bundesrepublik

Quelle: Statistisches Jahrbuch 1990 für die Bundesrepublik Deutschland

Fazit:

Mit jedem Zyklus wiederholt sich das Muster einer Zuwanderungswelle im Aufschwung und einer Abwanderung im Konjunkturabschwung. Allerdings war die Zuwanderung regelmäßig höher als die Abwanderung, so daß die Quote der Ausländer langfristig stieg.

Die Erfahrungen aus der Vergangenheit sprechen durchaus dafür, daß eine Periode kräftigen Wirtschaftswachstums und einer hohen Nachfrage nach Arbeitskräften angesichts der Altersschichtung in der Bundesrepublik eine Zuwanderung aus dem Ausland hervorrufen werden. Dies gilt umso mehr, als in den letzten 10 - 15 Jahren ein ständiges relatives Überangebot an Arbeitskräften zur Verfügung stand, welches auf den Eintritt geburtenstarker Jahrgänge ins Berufsleben und die Übersiedler aus Ostdeutschland bzw. Aussiedler aus Osteuropa zurückzuführen ist.

München als Einwanderungsstadt

Wenn vorgeschlagen wird, zukünftige Engpässe am Münchener Arbeitsmarkt durch die Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte aufzufangen, so sollte dieser Gedanke nicht ohne weiteres als abwegig verworfen werden. In allen wirtschaftlichen Expansionsphasen der Bundesrepublik hat es eine erhebliche Nettozuwanderung gegeben. Der Anteil der Ausländer ist bundesweit kontinuierlich gestiegen von 1,2% im Jahre 1961 über 4,3% 1970 bis auf 7,3% Ende 1988³. Dabei sind erhebliche regionale Unterschiede festzustellen, was bei einer vorwiegend arbeitsmarktinduzierten Wanderung nicht überraschend ist. In den Kernstädten großer Agglomerationen lag die Ausländerquote 1987 bei 12,7%, wohingegen sie in ländlich geprägten Kreisen nur den Wert von 3,9% erreichte⁴.

In München hatte der Ausländeranteil 1987 die 15%-Marke und 1989 bereits die 16%-Marke erreicht. D.h., in München leben bereits gut 200.000 Ausländer. Davon sind die Jugoslawen die stärkste Gruppe (52.183), gefolgt von den Türken (42.370), den Österreichern, Italienern und Griechen (jeweils rund 25.000 bis 20.000). Aus den übrigen Ländern stammen gut 40.000 Ausländer. 1987-89 war das stärkste Wachstum in der Gruppe der weniger stark vertretenen Nationalitäten zu verzeichnen (Sonstige +24,5%). Ihnen folgten die Griechen (+12,2%) und die Türken (+6,5%). Insgesamt erhöhte sich die Zahl der Ausländer in den genannten zwei Jahren um 7,6%.⁵

Überhaupt haben die Ausländer am erneuten Einwohnerwachstum der bayerischen Landeshauptstadt einen wesentlichen Anteil. Die nachfolgende Tabelle verdeutlicht, daß von 1987 bis 1989 per Saldo rund dreimal so viele Ausländer nach München gezogen sind wie Deutsche.

Mobilitätssaldo 1987-1989 (Quelle: Statistisches Jahrbuch München 1990)

	Deutsche	Ausländer
1987	+ 1.001	+ 3.270
1988	+ 1.908	+ 9.228
1989	+ 2.442	+ 4.177
Summe	+ 5.351	+16.675

Nach der Öffnung Osteuropas könnte eine erhebliche Zuwanderung von dort nach Mitteleuropa einsetzen. In Wien hat man einen starken Ansturm aus dem Osten bereits fest in die zukünftigen Überlegungen zur Stadtentwicklung einbezogen⁶. Bisher sind erst 17.602 Ausländer aus den ehemaligen Ostblockländern Polen, Ungarn, CSFR, Rumänien und Bulgarien in München. Das sind nur 8,7% aller Ausländer. Auffällig ist aber, daß aus Polen und Ungarn, wo die Öffnung nach Westen zuerst einsetzte, die meisten der Ost-Ausländer stammen (7.720 und 4.071).

Eine Auswertung der Bevölkerungsstatistik der Jahre 1990 und 1991 wird bereits zeigen, ob sich die Ost-Zuwanderung verstärkt.

³ Statistisches Jahrbuch 1990 für die Bundesrepublik Deutschland, S. 59

⁴ Regionalstatische Informationen. In: Informationen zur Raumentwicklung 11-12/1989, S. 912, 914.

⁵ Alle Zahlen aus: Statistisches Jahrbuch München 1990, S. 33.

⁶ Wien 2010. Entwicklungstendenzen bei wachsender Bevölkerung und offenen Grenzen. (=Studie der AG WIEN 2010; im Auftrag der Magistratsabteilung 18 Stadtstrukturplanung).

4.1.7 Wie hoch sind die Flexibilitätsreserven?

Es ist schwer vorstellbar, daß eine abrupte Veränderung des Arbeitsmarktes ohne massive Störungen in der wirtschaftlichen Entwicklung möglich sein wird. Dabei werden Formulierungen wie "Die Arbeitsplätze sollen zu den Menschen, nicht die Menschen zu den Arbeitsplätzen wandern" oder "Ausbildung ist humanorientiert und nicht am Arbeitskräftebedarf der Wirtschaft" in der öffentlichen Diskussion erhebliche emotionale Zustimmung erhalten. Dies ändert nichts daran, daß solche globalen Positionen an der Realität konkreter Verhaltensweisen und Anpassungsmechanismen wirtschaftlicher Entwicklung weithin vorbeigehen. Natürlich wird sich als Folge des Nachwuchsmangels in der Bundesrepublik mit hoher Wahrscheinlichkeit ein kräftiger Kapitalexpert nach Osteuropa ergeben. Die Direktinvestitionen werden wachsen. Dennoch entsteht in den Regionen der Bundesrepublik aufgrund der vorhandenen Kapazitätsstruktur und aufgrund der vorhandenen Organisationen, die nicht beliebig form- und veränderbar sind, ein Zuwanderungsbedarf. Wird er nicht erfüllt, dann kommt es zu volkswirtschaftlichen Verlusten in Form von Entwertungen von Kapazitäten, zu erzwungenem Strukturwandel oder auch zur Knappheit von Dienstleistungen, mit der Folge, daß vor allem Haushalte mit niedrigen Einkommen eine erhebliche Einbuße ihrer Lebensqualität erfahren müssen. Von daher erscheint eine Einwanderung, die "einfachere" und konfliktfreiere Lösung.

Insgesamt wird es natürlich Ziel der lokalen Politik bleiben, durch Arbeitsmarktpolitik und arbeitssparenden technischen Fortschritt oder auch durch Vereinfachung im öffentlichen Sektor den Arbeitskräftebedarf in der Region möglichst niedrig zu halten bzw. durch Mobilisierungsmaßnahmen Einwanderung so gering wie möglich zu halten. Dies dürfte jedoch nicht vollständig gelingen. Aus der heutigen Perspektive läßt sich insbesondere kaum abschätzen, welchen Erfolg eine Mobilisierung der heimischen Arbeitskräfte und eine Ausweitung der Fortbildungsleistungen hat. So kann sich z.B. die Freisetzung von Arbeitskräften aus der Landwirtschaft wieder beschleunigen, wenn aus fiskalischen Gründen die Subventionen gekürzt werden müssen. Einfache Fertigungen in ländlichen Gebieten Bayerns können gleichzeitig verstärkt unter Wettbewerbsdruck aus Osteuropa geraten, mit der Folge, daß hochwertigere Produktionen in ländlichen Gebieten möglich wird. Diese eher spekulativen Hinweise machen jedoch deutlich, über welche Spielräume die Politik bei der Vermeidung von Einwanderung verfügt.

4.1.8 Frühzeitige Vorbereitung notwendig

Alle geschilderten Veränderungen benötigen einen erheblichen Zeitvorlauf und sind nicht über Nacht umzusetzen. Deshalb sollte eine vorausschauende Politik schon frühzeitig mögliche Engpaßbeseitigungsstrategien oder Mobilisierungsstrategien vorbereiten und so rechtzeitig umsetzen, daß sie möglichst hohe Wirkungen haben. Dies setzt eine ständige Beobachtung der Arbeitsmärkte und einen ständigen Erfahrungsaustausch mit wichtigen Unternehmen der Region voraus. Ge-

stützt auf solche ständigen Marktbeobachtungen können dann frühzeitig Abhilfestrategien angedacht und umgesetzt werden.

Wie auch das Arbeitsmarktbeispiel zeigt, daß es um mehr geht als eine Vorbildungs- und Umschulungsstrategie von Arbeitslosen, wie sie in den 70er und 80er Jahren dominant waren. Es geht darum Arbeitsmarktpolitik, Bildungspolitik, regionale Entwicklung von Fertigungs- und Dienstleistungsstandorten, und die Fortbildungsmaßnahmen miteinander zu verzahnen.

4.2 Verbesserung der Wohnungsversorgung

4.2.1 Mißverhältnis zwischen Nachfrage und Angebot als großer Engpaß

Der raschen Nachfragesteigerung am Wohnungsmarkt steht seit langem keine angemessene Angebotsausweitung gegenüber. Die Stadt München geht mit ihren wenigen frei verfügbaren Flächen sparsam um. Große Wohnsiedlungen mit hohen Siedlungsdichten sind nach den Erfahrungen mit den Bauresultaten der 60er und 70er Jahre zum städtebaulichen Tabu geworden. Die Umlandgemeinden reagieren zu wenig elastisch auf die Nachfrage. Statt in ausreichendem Umfang zusätzliche Flächen auszuweisen, versucht man eher sich abzuschotten. Dies alles spielt sich vor dem Hintergrund einer Entwicklungsdiskussion ab, die durch Unsicherheit gekennzeichnet ist. Der gewonnene Konsens über das Gewicht des Umweltschutzes hat bisher z.T. einen Handlungsverzicht in anderen Politikfeldern zur Folge. Die Abstinenz bei der Ausweisung neuer großer Wohnsiedlungen wird mit dem Hinweis auf die erforderlichen Flächeneinsparungen und die Begrenzung der Bodenversiegelung gerechtfertigt. "Keine neuen Wohngebiete" wird gleichgesetzt mit weniger Verkehr und weniger zusätzlichen Umweltbelastungen! Tatsächlich kommt es als "Ersatz" zu einem dispersen Anstückerungsstädtbau, der insgesamt durchaus größeren Flächenbedarf hervorrufen kann.

Keine neuen Wohngebiete bedeuten aber auch soziale Probleme und Spannungen. Angesichts der knappen Baulandflächen in München haben die Bau- und Bodenkosten eine solche Höhe erreicht, daß eigentlich nur noch Spitzenverdiener bzw. Vermögenseigentümer in der Lage sind, freifinanzierte Wohnungen zu kaufen oder zu mieten. In den 60er Jahren wurden als Reaktion auf ähnliche Engpässe Großsiedlungen wie Perlach und Hasenberg konzipiert und realisiert. Eine solche Strategie scheitert heute bei einem fehlenden Konsens über die Planung und Realisierung solcher Siedlungen sowie an den hohen fiskalischen Kosten des sozialen Wohnungsbaus. Die Subventionsquoten sind von damals etwa 30 % auf heute über 60 % der Gesamtkosten gestiegen. Sozialer Wohnungsbau hat sich relativ zu anderen staatlichen Aufgaben erheblich verteuert. Damit entfällt eine Mengenstrategie im klassischen sozialen Wohnungsbau. Wohnungsversorgungspolitik muß sich sehr viel komplexerer Mittel bedienen.

Auch über den frei finanzierten Wohnungsmarkt ist keine Lösung der Engpässe absehbar. Wie die letzten Jahre gezeigt haben, kam es trotz ausgeprägter Engpässe am Wohnungsmarkt, trotz steigender Mieten nicht zu einer entsprechenden Steigerung der Investitionstätigkeit, wie sie etwa in ähnlichen Situationen 1971 oder 1981 zu beobachten war. Dieser Investoren-Attentismus bedarf einer Erklärung. Hier spielen sicherlich langfristige pessimistische Erwartungen über die weitere Entwicklung des Wohnungsbedarfs eine Rolle. Der Staat bzw. die Wohnungspolitik ist für diesen Pessimismus mitverantwortlich, weil dem kontinuierlichen Wohnflächenwachstum pro Kopf keine entsprechende Bedeutung zugemessen wurde, und weil in den letzten zehn bis fünfzehn Jahren immer wieder biologisch orientierte Bevölkerungsprognosen, die lediglich Fortschreibungen der Geburtenraten ohne die Berücksichtigung großer Wanderungen darstellten, als Prognosen über die Realität der Bevölkerungsentwicklung gewertet wurden. Wahrscheinlicher dürfte eine weitere hohe Zuwanderung aus dem Ausland sein. Die Wohnungsnachfrage wird in der Münchener Region mit hoher Wahrscheinlichkeit auch langfristig rasch weiter wachsen. Unabhängig davon ist Wohnungsbewirtschaftung durch die rechtlichen Rahmenbedingungen komplizierter und für die Investoren aufwendiger und risikoreicher geworden. Gleichzeitig haben sich alternative Anlagemöglichkeiten im gewerblichen Sektor und am Kapitalmarkt verbessert. Dies erklärt die geringe Investitionsneigung im Mietwohnungsbereich. Damit ist ein weiteres Anwachsen der Disparitäten nahezu programmiert. Vor allem die Versorgungsunterschiede zwischen jüngeren und älteren Haushalten werden zunehmen.

Für die Politik des Landes und der Kommune wird – ähnlich wie in anderen Bereichen – ein Umdenken erforderlich. Selbst bei Mobilisierung aller Fördermittel dürften angesichts der hohen Kosten quantitativ nur sehr begrenzte Erfolge möglich sein. Der öffentliche Sektor muß deshalb stärker als bisher seine Verantwortung für die Funktionsweise des Wohnungsmarktes wieder entdecken und muß vor allem auch bezogen auf einen längst regional integrierten Markt günstigere Angebotsbedingungen schaffen. Insbesondere müssen Standorte für große Wohnsiedlungen Teil einer allgemein räumlichen Entwicklungskonzeption sein.

4.2.2 Beschaffung von Bauland und Baurechten

Als besonders abschreckend erweisen sich immer mehr die Schwierigkeiten bei der Beschaffung von Bauland und Baurechten. Für die Investoren sind die Fristen und Kosten, in denen Bauprojekte realisiert werden können, immer schwerer abschätzbar. Hier muß sich die Erkenntnis durchsetzen, daß unter den gegenwärtigen und künftigen Bedingungen einer hochverdichteten Agglomeration ein funktionsfähiger Bodenmarkt kaum mehr zu erwarten ist. Dem Staat fällt mehr als in der Vergangenheit die Aufgabe zu, Investoren zu kalkulierbaren Bedingungen mit Bauland und Baurechten auszustatten. Dies wird in den bisherigen Formen der Baulanderschließung und Planung nicht möglich sein.

Es wird sich wahrscheinlich als unausweichlich erweisen, daß gemischtwirtschaftlich ("public-private") organisierte Entwicklungsgesellschaften Bauland und Baurechte bereitstellen und im Vorfeld die

Risiken für Investoren verringern. Auf Grundstücken der öffentlichen Hand könnten dann z.B. Investorenwettbewerbe durchgeführt werden, bei denen – gestützt auf bestimmte Fördermittel – die günstigsten Investoren ermittelt werden. In solchen Investorenwettbewerben hätte der einzelne Teilnehmer die Garantie, daß er innerhalb kurzer Fristen mit dem Bau beginnen kann. Ein solches investorenfreundliches Verhalten ist wahrscheinlich in vielen Fällen wichtiger als hohe Fördermittel.

Die Beschreibung solcher angebotsorientierten Strategien macht deutlich, daß dafür die Institutionen und das Koordinierungssystem fehlen. Voraussetzung wären Strategien der Siedlungsentwicklung, in denen auch die künftigen Schwerpunkte der Wohnungsbautätigkeit frühzeitig festgelegt werden, um dort Bodenvorräte anzusammeln. Um die exorbitanten Preissteigerungen zu vermeiden, sollten die gemischtwirtschaftlich organisierten Bodenvorratsgesellschaften jeweils frühzeitig kaufen, damit für Grundstücke geplant werden kann, deren Bebauung und Vermarktung anschließend zügig gesichert ist. Die rechtlichen Instrumente für Entwicklungsgebiete können hier hilfreich sein.

4.2.3 Konfliktpotential zwischen Wohnungsbau und Ökologie entschärfen

Eine überschlägige Schätzung des Siedlungsflächenbedarfs für Wohnzwecke in der Agglomeration München kommt auf 8.000 ha in den nächsten 20 Jahren, was ungefähr der heute durch Wohnsiedlungen genutzten Fläche Münchens entspricht. Die Konflikträchtigkeit dieses Nutzungsanspruchs liegt auf der Hand. Um nicht schon im Vorfeld der Diskussionen jegliche Entwicklung auf Eis zu legen, sind städtebauliche Strategien notwendig, die teils auf Verdichtung und teils auf stärkere Umweltverträglichkeit setzen.

Die bevorzugten Wohnformen sind keinesfalls nur auf freistehende Einfamilienhäuser ausgerichtet. Je nach Phase im Lebenszyklus und nach Familienstand sind unterschiedliche Wohnformen gefragt.

Auf der anderen Seite bleibt die Nachfrage nach Einfamilienhäusern ungebrochen. Es muß die Frage erlaubt sein, ob neue Einfamilienhausgebiete nicht mindestens genauso umweltverträglich sein könnten, wie die hochspezialisierte Landwirtschaft? Wohngebiete, in denen die versiegelte Bodenfläche durch Bauauflagen minimiert sein würde, in denen wasser- und energiesparendes ökologisches Bauen verwirklicht würde, und die von Wasserflächen und Hecken- und Buschreihen durchzogen wären, könnten die Konflikträchtigkeit von Flächenumnutzungen entschärfen. Warum sollte man nicht die Idee einer extensiven aber umweltverträglichen Landwirtschaft auch auf die Anlage von Siedlungsflächen übertragbar sein? Als Strategie dürfte es vonnöten sein, möglichst schnell Mustersiedlungen zu entwickeln.

4.2.4 Anpassungsfähige Wohngebiete

Auch in der Bestandspolitik sind neue Maßnahmen notwendig, denn trotz der Verknappung wird es in den kommenden Jahren zu steigenden Wohnflächen bei älteren Haushalten und Einzelpersonen kommen. Durch eine passive Wohnflächenvermehrung aufgrund des Auszugs von jüngeren Familienmitgliedern verbleiben ältere, oft alleinstehende Personen in großen Wohnungen oder Eigenheimen. Die gleichzeitige Verknappung wird jüngere Haushalte dazu zwingen, mit sinkenden Wohnflächen pro Person vorliebzunehmen. Damit wachsen die Disparitäten zwischen den Generationen. Am Wohnungsmarkt wird der Generationenkonflikt immer deutlicher spürbar werden. Hier sind neue, mehr auf Ergänzung hin orientierte Strategien erforderlich, in denen durch nachträgliche Investitionen, etwa in großen Einfamilienhaus-Gebieten das Wohnungsangebot differenziert wird, in denen der Nachzug von Familien der Kindergeneration ermöglicht wird usw. Die bisherigen Strategien, große Einfamilienhaus-Gebiete als Familienwohngebiete zu planen und zu bauen, erweist sich als zu starr und zu unflexibel. Sie nimmt zu wenig Rücksicht auf die Funktionen von Wohngebieten im Zusammenhang der räumlichen Arbeitsteilung innerhalb einer Region. Hier entstehen neue Aufgaben für staatliches, kooperatives Handeln, denn in jedem Fall geht es darum, zusammen mit den Bewohnern eine Differenzierung der Siedlungen zu erreichen. Dabei helfen oft einfache Maßnahmen, wie etwa die Unterstützung von Anbau- und Umbauinvestitionen, um zusätzliche abgeschlossene Wohnungen in vorhandenen Gebäuden zu schaffen.

Für die künftige Baupolitik in neuen Gebieten sollte von Anfang an darauf geachtet werden, komplexere, in sich anpassungsfähige Wohngebiete zu schaffen, d.h. wo immer möglich sollten statt Einfamilienhäusern echte Zweifamilienhäuser gebaut werden, mit der Folge, daß im Lebenszyklus unterschiedliche Wohnformen in einem Gebäude realisiert werden können. Gleichzeitig würden dadurch die von den Bewohnern erwünschten Mehrgenerationen-Siedlungen möglich. Schon jetzt wird deutlich, daß die gegenseitigen Unterstützungen zwischen den Generationen in Zukunft eine größere Bedeutung erhalten, weil einmal die Kapazität der Familien, Dienstleistung zu erbringen, allein aufgrund der steigenden Frauenerwerbsquote langfristig schrumpft. Daneben wächst der Pflegebedarf und kann nicht allein durch professionelle, auf Pflegeversicherungen gestützte Organisationen erfüllt werden. Die Kosten würden so explosionsartig anschwellen, daß eine solche Lösung selbstzerstörend sein würde. Wer die theoretisch mögliche Lösung einer Mobilisierung von informellen Dienstleistungen innerhalb von Nachbarschaften ausloten will, muß als Voraussetzung vermeiden, daß homogene Einfamilienhaus-Gebiete oder andere, durch ihre bauliche Struktur zur Homogenität zwingende Wohngebiete entstehen. Nur in Mehrgenerationen-Siedlungen wird ein Austausch etwa zwischen der Eltern-Generation etwa bei der Erziehung und der Betreuung der Kinder und der Kinder-Generation bei der Unterstützung und Pflege der älteren Generation überhaupt möglich.

Wohnungspolitik unter den absehbaren Bedingungen wird mehr als Wohnungsbauförderung. Wohnungspolitik muß die Verantwortung für einen funktionsfähigen Wohnungsmarkt übernehmen. Sie muß darauf achten, daß die regionalen Wohnungsangebote mit Zielsetzungen und Ansprüchen der

Bewohnerstrukturen in Übereinstimmung stehen. Die schematische Planung, bezogen auf jeweils eine Phase des Lebenszyklus erweist sich als zu starr.

4.2.5 Neue große Siedlungen: Rasches Wachstum von Mittelstädten

Gegenwärtig wachsen viele kleine Gemeinden entsprechend der "natürlichen" Trends. Die Raumordnungspolitik unterstützt diese räumliche Verteilung der Wohnungsbauinvestitionen. Das Ergebnis sind hohe Verkehrsbelastungen, oft auch hohe Kosten. Eine verkehrsvermindernde Siedlungsentwicklung würde demgegenüber versuchen, in wenigen Mittelstädten ein langfristig hohes Bevölkerungs- und Arbeitsplatzwachstum zu erreichen. Dies setzt natürlich entsprechende Anreize, eine aktive Bodenvorrats- und Erschließungspolitik sowie attraktive Bau- und Planungskonzepte voraus. Der soziale Wohnungsbau müßte dementsprechend auf die Wachstumsstandorte hin konzentriert werden. Gleichzeitig könnte durch eine Verzahnung mit der Wohnungsbaupolitik sowie durch parallele Gewerbeansiedlungen eine Randentwicklung in der Region gefördert werden. In den Bauformen dürften große, neue Stadtteile natürlich nicht an die Großsiedlungen der 60er und 70er Jahre anknüpfen. Vor allem sind längere Wachstumsprozesse anzustreben, um die Probleme von Großsiedlungen zu vermeiden, die in sehr kurzen Fristen nach einem starr vorgegebenen Plan entwickelt wurden. Gelingt eine Konzentration der Bautätigkeit nicht, dann dürften die Verkehrsprobleme aber auch die Überlastungsprobleme in der Kernstadt kaum zu bewältigen sein.

4.3 Verkehr

4.3.1 Wachsende Bedeutung des Verkehrssystems für die Wirtschaftsentwicklung und gestiegene Konflikträchtigkeit

Das Verkehrssystem ist durch die Entwicklung der letzten Jahre praktisch zu einer verlängerten Wertbank der Produktion geworden. Sinkende Lagerhaltung und sinkende Fertigungstiefe haben in der Umkehrung dazu geführt, daß mehr Vorräte und Zwischenprodukte präziser, bezogen auf den Produktionsfluß, geliefert werden müssen. Das Schlagwort "just in time" wurde so zu einem Allgemeinplatz. Für München als Produktionsstandort bedeutet dies eine größere Abhängigkeit der lokalen Wirtschaft von einem kalkulierbaren und effizienten Transportsystem. Im Dienstleistungssektor steigt der Anteil der Bürobeschäftigten und sonstiger kommunikationsintensiver Berufe. Damit gewinnt auch der Personenwirtschaftsverkehr während des Tages an Bedeutung.

Beides zusammen - steigende Intensität des Güternahverkehrs und steigende Intensität des Personenwirtschaftsverkehrs - belasten das Straßensystem in einem Ausmaß, das in der Vergangenheit nicht zu beobachten war. In der Alltagserfahrung äußert sich dies darin, daß die Stoßverkehrszeit ("Rush Hour") sich ständig verlängert und die Absenkungen der Verkehrsbelastungen zwischen den

Spitzenzeiten immer flacher werden. Neue Strategien der Verkehrspolitik müssen der erweiterten Bedeutung des Verkehrs gerecht werden. Da es weder machbar ist, Straßenkapazitäten beliebig zu erweitern und andererseits ökologisch und ökonomisch unsinnig ist, Verkehrsüberlastungen auf den Straßen durch Staus zu steuern, ist eine komplexere Strategie geboten, die ihren Ausgangspunkt in der Analyse des Systems Verkehr hat.

Wenig erfolgversprechend ist es, das Auto zu verdammen, nur den Öffentlichen Verkehr zu fördern, um dann zu erleben, daß der Autoverkehr doch weiter ansteigt. Wenn es offensichtlich plausible strukturelle, ökonomische und individuelle Gründe für den Anstieg des Verkehrs auf den Straßen gibt, erzeugt eine bloße Verknappung von Verkehrswegen, das Verkehrsvolumen einschränken zu wollen, hohe negative Nebenwirkungen. Jeder im Stau hat seinen guten Grund, gerade jetzt die Strecke zu benutzen; Es fehlt jeweils nur an Rückkopplung, um die wichtigsten Fahrten "auszusortieren" oder z.B. parallele Fahrten zu bündeln. Neue verkehrspolitische Strategien können nicht einfach in einer Rationierung von Straßenkapazitäten oder Parkplätzen bestehen, sondern müssen auf eine Reduzierung der Konfliktrichtigkeit und der Belastung auch des Systems Verkehr (insbes. des Straßenverkehrs) hinauslaufen. Eine verkehrsvermindernde Siedlungsentwicklung ist genauso wichtig wie Effizienzsteigerung des Verkehrssystems insgesamt. Die größten Konfliktpotentiale liegen im Bereich Flächenverbrauch, Lärmbelastung und Luftbelastung. Wie sich am Beispiel des vergleichsweise konfliktarmen U-Bahn-Baus zeigen läßt, wird ein solcher leiser, schadstoffarmer und flächenextensiver Verkehr durchaus akzeptiert.

4.3.2 ÖPNV-Orientierung als alleiniges Leitbild der Verkehrspolitik nicht ausreichend

Das öffentliche Personennahverkehrssystem blieb bis heute das Markenzeichen Münchener Verkehrspolitik und eine beispielgebende Lösung für die Bundesrepublik insgesamt. Nicht umsonst wurde München in den 70er Jahren zum Mekka der Verkehrswissenschaftler, die das Wunder einer Großstadt mit nicht völlig überlasteten U-Bahnen und S-Bahnen bei gleichzeitig hohem Modal Split zugunsten des öffentlichen Personennahverkehrs bestaunten. In der Zwischenzeit scheint auch hier Normalität einzukehren. Wie in anderen Großstädten auch, sind die Züge morgens und abends überlastet. Die Kapazitätsgrenzen des Systems sind bei der S-Bahn in der Stoßzeit längst überschritten. Ein Ausbau, d.h. eine Verdichtung des Taktes aufgrund signaltechnischer Neuerungen, ist nur noch begrenzt möglich. Eine umfassende Steigerung des Fahrtenangebots stößt an technische Engpässe in der Innenstadt. Ein möglicher Ausbau scheitert organisatorisch am Finanzierungsdilemma des Öffentlichen Nahverkehrs der Deutschen Bundesbahn.

Gleichzeitig hat in München, wie mehrmals betont, das innenstadtorientierte öffentliche Personennahverkehrssystem dort zu einer ständigen Aufwertung der Lagegunst und damit zu Auffahrung der Mieten- und Grundstückspreise geführt. Die in allen Städten zu beobachtenden Tendenzen, daß Haushalte mit hohem Einkommen stärker als in der Vergangenheit innenstadtorientiert wohnen wollen,

ist in München besonders ausgeprägt. Die Verkehrspolitik steht damit vor einem sehr ärgerlichen Zielkonflikt. Wird das bestehende System soweit es geht "ausgereizt", werden restriktive Maßnahmen gegenüber dem Individualverkehr durchgesetzt und erhöht sich der Modal Split zugunsten des öffentlichen Personennahverkehrs, dann steigt gleichzeitig die Überlastung der Innenstadt. Verdrängungsprozesse nehmen bei Büros, Wohnen und im Einzelhandel zu. Die dadurch hervorgerufene Auslese ist nicht gewollt sondern unerwünschte Nebenwirkung einer Betonung des öffentlichen Personennahverkehrs bei Beibehaltung der gegenwärtigen Raum- und Siedlungsstruktur.

4.3.3 Abstimmung von Siedlungs- und Verkehrspolitik

Für die künftige Entwicklung ist damit ein Paradigmenwechsel, soweit er überhaupt vollziehbar ist, fällig. Es geht darum, das öffentliche Personennahverkehrssystem räumlich neu zu orientieren. Gleichzeitig müssen Siedlungsentwicklung und Entwicklung des Verkehrssystems stärker aufeinander bezogen bleiben. Im Ergebnis läuft dies darauf hinaus, z.B. von Landshut bis Augsburg leistungsfähige Verkehrsachsen zu entwickeln, wobei die Münchener Innenstadt möglichst zu umfahren wäre (Nordspange). Parallel dazu müssen mehrere große neue Wohnsiedlungen in Kombination mit Dienstleistungs- und Gewerbezentren geplant werden, um in einem längeren Prozeß eine Veränderung der Siedlungsschwerpunkte zu erreichen und die Münchener Innenstadt zu entlasten. Damit steht wie in den 60er Jahren die Entscheidung an, durch großzügigen Ausbau der Verkehrsinfrastruktur die langfristige Siedlungsentwicklung zu beeinflussen und Grundlage für eine Expansion, sowohl für die Ansprüche der Bevölkerung wie für die weiter wachsenden Arbeitsplätze zu schaffen. Gleichzeitig muß sichergestellt werden, daß die extrem hohen Flächenansprüche weiträumig verteilt werden.

Es geht darum, aus dem Kernstadt-Umland-Denken auszubrechen und ein großräumiges Netz miteinander leistungsfähig verknüpfter Siedlungsschwerpunkte zu schaffen. Dazu gehören vor allem auch leistungsfähige Querverbindungen zwischen Siedlungsschwerpunkten in einem weiteren Umland (Landshut - Nürnberg? Augsburg - Nürnberg?). Um die Grundlage eines ausgeweiteten großräumigen Siedlungsnetzes zu schaffen, sollten auch die Räume festgelegt werden, die endgültig und und dauerhaft einer intensiven Besiedlung entzogen werden, um entlang der Achsen und an den Knoten der Verkehrssysteme jeweils möglichst hohe Verdichtungen zu erreichen.

4.3.4 Verkehrsmanagement muß Infrastrukturausbau ergänzen

Grundlage einer wachsenden Bedeutung des Verkehrsmanagement ist die einfache Erkenntnis, daß selbst bei einer noch so erfolgreichen Entzerrungs- und Investitionsstrategie in den Kernbereichen der Agglomerationen die physische Infrastruktur nicht mehr oder nur mit großem Aufwand (Tunnelsysteme) erweitert werden kann, d.h., daß Kapazitätsgrenzen erreicht werden. Daraus folgt in

der Umkehrung, daß bei wachsender Nachfrage nach Verkehrsleistungen der Wirkungsgrad der jeweiligen Systeme verbessert werden muß. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf das Straßensystem. Ein solcher gesteigerter Wirkungsgrad setzt jeweils angepaßte Verhaltensweisen der privaten Haushalte des produzierenden Gewerbes bzw. des gesamten Güternahverkehrs und des Personenwirtschaftsverkehrs während des Tages voraus. Bei der Umsetzung dieser Grundsätze stehen wir erst am Anfang einer langfristigen Entwicklung. Dabei bedeutet verkehrsverminderte Siedlungs- und Nutzungsform mehr als eine bloße Mischung von Wohn- und Arbeitsgebäuden. Die räumliche Nachbarschaft von Wohn- und Arbeitsgebieten bedeutet noch nicht, daß die in den angrenzenden Wohngebieten lebenden Erwerbstätigen besonders häufig in den Nachbararbeitsstandorten beschäftigt sind. Allein die steigende Erwerbsquote der Frauen, aber auch eine geringe Mobilität am Wohnungsmarkt bei nicht synchronisierter Mobilität am Arbeitsmarkt führen zu hohen Berufspendelentfernungen. Preissteuerungen könnten die Anreize zu verkehrsvermindernder Standortwahl erhöhen. Auch ein systematischer Abbau aller Subventionsformen von Mobilität kann dazu führen. Zu einem solchen Abbau von Subventionen gehört auch die Verteuerung des öffentlichen Personennahverkehrs. Seine Verbilligung ist nur so lange gerechtfertigt, wie die Straßennutzung noch stärker direkt und indirekt subventioniert wird. Neben solchen Preisanreizen müssen Effizienzsteigerungen im Güternahverkehr erreicht werden. Dafür gibt es ganz unterschiedliche Formen. So könnten die Einzelhandelsgeschäfte in der City z.B. gemeinsame Logistiksysteme aufbauen, um sicherzustellen, daß Anlieferfahrzeuge jeweils mit voll ausgelasteten Kapazitäten in die Innenstadt fahren und nicht Parallelfahrten entstehen. Ähnliches gilt für eine Kooperation zwischen räumlich und sachlich benachbarten Verkehrsformen (Beispiel: Auslieferung für Apotheken, Fotogeschäfte, Drogerien usw. (vgl. Anhang)). Aus diesen sporadischen Hinweisen wird deutlich, daß hier eine katalytische und fördernde Aufgabe für die Stadt bzw. entsprechende regionale öffentliche Körperschaften besteht. Es müssen für die einzelnen Unternehmen Anreize und Erleichterungen geschaffen werden, um solche effizienzsteigernden Logistiksysteme aufzubauen. Verkehrsverminderung wird im jeden Fall genau so wichtig, wie der Ausbau des Verkehrssystems. Investitionsstrategien allein können die künftigen Verkehrsprobleme nicht bewältigen.

In der bisherigen Diskussion sind solche Verhaltenspolitiken als Ergänzung zu den Investitionsstrategien nur ansatzweise geplant oder in der Umsetzung. So wirkt eine Reduzierung des Angebots an Parkplätzen, eine Verteuerung von Parkplätzen verhaltensändernd. Erreichen die Preise für die Gebühren in der Innenstadt für den Einzelnen spürbare Höhen, dann werden einzelne Nutzer auf den öffentlichen Personennahverkehr umsteigen, andere werden die Innenstadt meiden, wiederum andere werden jedoch versuchen, die einzelnen Fahrten mit einer höheren Effektivität zu verbinden. Stellt man sich z.B. darauf ein, 10 DM an Parkplatzgebühren für eine Einkaufsfahrt in der Innenstadt zu verwenden, dann bedeutet ein solcher Preis bezogen auf 1000 DM Einkäufe nur eine einprozentige Preiserhöhung. Bezogen auf einen Einkauf von 100 DM kommt es jedoch zu einer Belastung von 10 Prozent. D.h. im Ergebnis kann man davon ausgehen, daß Einkaufsfahrten seltener werden und dafür im Einzelfall mehr umgesetzt wird. Das bedeutet eine effektivere Nutzung der Straßen, um gegebene

Einzelhandelsumsätze zu realisieren. Solche Tendenzen können auch durch weitere Preisstrategien ausgelöst werden. So ist in Oslo ein Mautring etabliert worden, für dessen Überschreiten bei der Fahrt in die Innenstadt Gebühren erhoben werden. Zwar dienen diese Gebühren vor allem der Finanzierung weiterer Verbesserungen der Straßenkapazitäten, sie können aber auch als verkehrslenkende Instrumente benützt werden. Das in Stockholm diskutierte (und verworfene) Modell, eine Monatskarte für den ÖV zu erwerben, wenn man zu bestimmten Zeiten oder in die Innenstadt fahren will, wäre ein ähnliches Instrument. Auch die in Stuttgart diskutierte Variante, eine Nahverkehrsabgabe zu erheben, die auf den Kauf einer Jahreskarte für den ÖPNV angerechnet würde, soll eine Verschiebung beim Modal Split bewirken. Ob der Wirkungsgrad solcher indirekter Abgabensysteme eine ausreichende Steuerungsfähigkeit hat, muß abgewartet werden. Die Erfahrung zeigt, daß direkte verbrauchsabhängige Abgaben (wie bei den Telefongebühren) eine stärkere Steuerungswirkung haben.

Solche Preissteuerungen können systematisch weiterentwickelt werden. Im Ergebnis könnte die Nutzung einer wichtigen Verkehrsachse, gestützt auf elektronische Steuerungssysteme mit einem variablen belastungsabhängigen Preis belegt werden. Solche Positionen klingen gegenwärtig noch utopisch. Die Gegenargumente reichen von "unsozial" über "Belastung von Nebenstraßen" bis "Datenschutzmißbrauch". Tatsächlich wird immer mehr in diese Richtung nachgedacht werden.

Unabhängig von solchen Preissteuerungsinstrumenten können Regulierungen verdichtet werden, die darauf abzielen, Prioritätsentscheidungen durchzusetzen und weniger wichtige Verkehrsformen zumindest in den Engpaßzeiten von den Straßen zu verdrängen. Darüber hinaus sind auch effektivitätssteigernde Regulierungen möglich.

Beispiele:

- Voll mit 4 Personen besetzte PKWs können in Engpaßzeiten oder auf Engpaßstrecken auf Schnellspuren fahren, während die unterbesetzten PKWs nur auf den Stauspuren langsam vorankommen.
- Größere Unternehmen sollten Mitfahrbeauftragte ernennen, die darauf hinwirken, daß Pkws im Berufsverkehr dichter besetzt sind. Anreize dafür können geschaffen werden, indem auch Parken auf privaten Parkplätzen verteuert wird.
- Generell können die sogenannten "Paratransit"-Systeme ausgewertet werden, d.h. Verknüpfung von Güterverkehr und Personenverkehr, stärkere Nutzung von Sammeltaxis, Kleinbusverbindungen, Innerstädtische Pendelbussysteme u.dgl.

4.4 Staatssektor

4.4.1 Standort- und Arbeitsmarktkonkurrenz als Engpaß

Die Repräsentanten des Staatssektors tendieren dazu, staatliche Funktionen im Vergleich zum Privatsektor als etwas Höherwertiges oder Unverzichtbares anzusehen. Dementsprechend werden Standorte grundsätzlich beibehalten bzw. hat sich in der Vergangenheit eine sehr unelastische Nachfrage nach Arbeitskräften gezeigt. Dies bedeutet, daß in Perioden der Verknappung der Staat jeweils seine Konditionen an die Entwicklung im Privatsektor anpaßt, um Rekrutierungsprobleme zu vermeiden.

Unter den besonderen Bedingungen Münchens dürfte ein unverändertes Standort- und Arbeitsmarktverhalten auf Dauer nicht aufrecht zu erhalten sein. Die veränderten Rahmenbedingungen werden einen ohnehin gebotenen Einstellungswandel erzwingen. Auch der Staatssektor muß auf veränderte Knappheiten reagieren. Er kann nicht von der Prämisse ausgehen, daß seine Funktionen in der Regel oder a priori eine besondere Bedeutung oder höhere Wertigkeit als private Funktionen haben.

4.4.2 Anpassung der Personalwirtschaft

Kommt es aufgrund der Altersschichtung zu einer Pensionierungswelle im öffentlichen und privaten Sektor, die ab Mitte der 90er Jahre für die öffentlichen Haushalte und den Staat als Dienstleistungssektor einsetzt, so ergeben sich zwei Konsequenzen:

- Die Personalkosten steigen stärker als in der Vergangenheit. Hält man die Zahl der aktiv Bediensteten konstant, so steigen die Ausgaben aufgrund des steigenden Durchschnittsalters rascher als die Tarifsteigerungen, weils jeweils automatisch strukturelle Verbesserungen hinzukommen. Außerdem wachsen die Kosten für die Ausgaben für Pensionäre überproportional. Für das Land Hamburg wurde geschätzt, daß bei einer Steigerung der Gesamtpersonalkosten für aktive Bedienstete von 3-4% aufgrund der wachsenden Zahl von Pensionären nach 2000 die Aufwendungen für aktiv Bedienstete und Ruheständler zusammen um etwa 7%, d.h. doppelt so rasch, wachsen. Allein diese Kostenentwicklung wird Rationalisierungen erzwingen. Hinzu kommen die Rekrutierungsprobleme, die wahrscheinlich auch nur um den Preis überdurchschnittlicher Steigerungen realisiert werden können, weil zahlreiche öffentliche Arbeitsplätze, wenn man von der Arbeitsplatzsicherheit absieht, nicht sehr attraktiv sind. Geht man davon aus, daß in der Region München eine hohe Arbeitsplatzsicherheit herrschen wird, dann wird sich der Konkurrenzdruck verteuern auf die Personalwirtschaft auswirken.
- Als zweiter Rationalisierungsantrieb werden die Schwierigkeiten der Nachbesetzung freigerwordener Stellen wirken.

Aus beiden Gründen zusammen entsteht ein Zwang zur Rationalisierung, wie er in der Vergangenheit niemals zu beobachten war. Gleichzeitig sind die Rationalisierungsmöglichkeiten im Bereich der Informationsverarbeitung durch die massenhafte Anwendung von Informations- und Kommunikations-

technologien drastisch gestiegen. Auch im öffentlichen Sektor wird es in diesen Bereichen möglich, Jahr für Jahr Produktivitätsfortschritte zu realisieren. Dabei wird sich die öffentliche Hand der gleichen Techniken, wie sie auch in Großverwaltungen der Privatwirtschaft angewendet werden, bedienen müssen. Je früher solche Techniken eingeübt werden, umso leichter werden die langfristigen Anpassungen, d.h. jede langfristig orientierte Politik wird schon jetzt organisatorische Maßnahmen realisieren, um Jahr für Jahr in den Informationsverarbeitungsbereichen einen Produktivitätsfortschritt zu erreichen, wie er auch in der Privatwirtschaft üblich ist. Die Techniken dazu sind bekannt. Soweit möglich müssen Wettbewerbsverfahren eingesetzt werden, Dezentralisierung und Zuweisung von Verantwortung und Zurechnung von Erfolgen an die jeweiligen Organisationseinheiten. Dies wird zum Teil durch Privatisierung und Verlagerung von Aufgaben in kleinere, dezentrale Organisationen erreicht werden können. Wie in der Privatwirtschaft auch, wird es im öffentlichen Sektor sinnvoll sein, die Fertigungstiefe zu verringern und soweit möglich selbständige Leistungen auf unabhängige Organisationen und Unternehmen auszulagern. Dadurch kann auch der Wettbewerb als Steuerungsinstrument an Gewicht gewinnen. Die Personalwirtschaft muß flexibel sein, d.h. die Leiter einzelner Behörden oder Organisationen müssen das Recht haben, ihre Kostenstruktur stärker autonom zu bestimmen, um etwa zwischen Maschinen- und Personaleinsatz auswählen zu können.

Unabhängig von Rationalisierungen wird die ständige Verknappung von Dienstleistungen, die vor allem Bereiche von Pflege und Gesundheit sehr stark treffen wird, auch die Aufgabenkritik verschärfen. Der Staat wird in allen Bereichen überprüfen müssen, welche Leistungen unverzichtbar sind und welche unter vergrößerten Knappheiten eingestellt werden können. Veränderungen dieser Art treffen aber nicht nur die Region München. Sie werden zu einem zentralen Thema in allen öffentlichen Verwaltungen. Leistungsstarke Regionen werden von der Kostenseite weniger unter Druck geraten, allerdings werden die Nachwuchsprobleme hier schon früher und sehr viel gravierender ein Umdenken erzwingen.

4.4.3 Anpassungen in der Grundstückswirtschaft

In der Privatwirtschaft beobachtet man seit längerem, daß große Unternehmungen, die über erhebliche Grundstücksvermögen verfügen, diese Grundstücke in getrennten Gesellschaften zusammenfassen und einer eigenen Grundstückswirtschaft übertragen. Dies hat nun z.B. zur Folge, daß die einzelnen Abteilungen, Teilbetriebe oder Zweigstellen ihre Flächen von dem selbständigen Grundstücksunternehmen anmieten müssen. Auf diese Weise wird sichergestellt, daß auch innerhalb eines Konzerns die Eigennutzung nicht dazu führt, daß Standortpotentiale verschenkt werden und Nutzungen mit geringerer Produktivität sich auf Standorten mit hohen Marktwerten "breitmachen". Tendenzen dieser Art beobachtet man im öffentlichen Sektor nur in Ansätzen. Praktisch in jeder Großstadt kann man beobachten, daß wertvollste Grundstücke durch Verwaltungen blockiert werden, die eine geringe Kontaktdichte zur Privatwirtschaft oder zu anderen Verwaltungen aufweisen. Solche Verwaltungsbereiche sollten in periphere Lagen ausgelagert werden. Ähnliches wird bereits jetzt in

der Versicherungswirtschaft praktiziert. Abgesehen von den Zentralen werden die Massenverwaltungen immer häufiger in das Umland oder an verkehrsgünstige Standorte am Stadtrand ausgesiedelt⁷.

Im öffentlichen Sektor kommt hinzu, daß die einzelnen Verwaltungen sich jeweils als autarke Organisationen verstehen. Die Auf-Sich-Selbst-Bezogenheit verhindert, daß eine Optimierung im Sinne des staatlichen Sektors insgesamt vorgenommen wird. Unter den Bedingungen sich in der Kernstadt weiter verknappender Flächen sollten Bund, Land und Gemeinde eine gemeinsame Grundstücks-Entwicklungspolitik betreiben. Dies setzt voraus, daß alle vorhandenen Nutzungen bezogen auf die jeweiligen Standorte hin überprüft werden und dann analysiert wird, welche Entwicklungspotentiale an den jeweiligen Standorten bestehen.

Aus didaktischen Gründen verweisen wir nochmals auf das Beispiel des Statistischen Landesamtes in der Käufingerstraße. Hier liegt ohne nähere Analyse auf der Hand, daß ein so wertvoller Standort nicht durch eine Massenverwaltung der Datenverarbeitung blockiert werden darf.⁸ Durch eine Auslagerung würden wertvolle Flächen freigesetzt. Dabei besteht in der gegenwärtigen Diskussion die Neigung, solche Flächen dann einfach am Markt zu privatisieren. Unter den Bedingungen der Entwicklung in der Region München muß man jedoch befürchten, daß es in der Innenstadt in den kommenden Jahren zu einer ständigen Überlastung kommen wird, weil die wachsende Zahl der Besucher auf dem eng begrenzten Raum zu Überkonzentrationen in der Nutzung oder auch in den Umsätzen führt. Die öffentliche Hand könnte ihre Grundstückspotentiale hier dafür einsetzen, Nutzungen, die für die Qualität eines urbanen Zentrums wichtig sind, die sich jedoch kommerziell unter den Bedingungen nicht vermehrbare Flächen kaum halten kann, durch entsprechende Mietgestaltungen zu erhalten.

Neben einer Auslagerung in das Münchener Umland wird die Kombination aus Arbeitskräftemangel und Flächenknappheit auch zu der Überlegung führen müssen, Funktionen in periphere Städte Bayerns zu verlagern.⁹ Eine solche Dezentralisierung würde gleichzeitig den Überlastungstendenzen in der Münchener Region entgegenwirken.

7 Man beachte die Auslagerung der Colonia-Versicherung in Köln, oder den Neubau der R+V Versicherung an der Autobahnausfahrt Wiesbaden.

8 Das Rechenzentrum der Deutschen Bank liegt in Eschborn!

9 Die Bausparkasse Wüstenrot mit Hauptsitz in Ludwigsburg, d.h. in einer Region mit knappem Arbeitskräfteangebot, hat gestützt auf Online-Datenübertragung inzwischen sechs regionale Zentren, in denen Vertragsabwicklungen vorgenommen werden.

4.4.4 Folgerungen

In einer ersten Stufe sollte eine Bewertung der Standortpotentiale und eine Bewertung der tatsächlichen Nutzungen vorgenommen werden, um mögliche Diskrepanzen darzustellen. Hierzu ist ein Bewertungssystem und ein Analyseverfahren zu entwickeln.

Darauf aufbauend sollte geprüft werden, ob eine selbständige Grundstückswirtschaft der Gebietskörperschaften in Zusammenhang mit der Bundespost und der Bundesbahn aufgebaut werden kann. Die einzelnen Grundstücksorganisationen der verschiedenen Gebietskörperschaften könnten eng miteinander kooperieren. Sie müßten darüberhinaus in die Entscheidung über Stadtentwicklungsfragen eingebunden werden, um auch dem gegebenen Organisations-Chauvinismus zu begegnen.

Insgesamt verfügt der öffentliche Sektor in der Region über sehr große Flächen (Militär, Bundesverwaltungen, Landesverwaltungen, Kommunalverwaltungen, Bahngelände). Diese Flächenpotentiale werden, gemessen an den Engpässen und Störungen, die sich aus Flächenknappheiten in der Region München ergeben, bei weitem nicht voll ausgeschöpft. Hier liegen Reserven, die unter den Bedingungen erhöhter Knappheit in Zukunft erschlossen werden sollten.

4.5. Standort und Flächenpolitik

4.5.1 Wachstum in der Region = Standortknappheiten in der Kernstadt

Wie die Erfahrung lehrt, führt ein ständiges Wachstum in der Region zu immer knapperen Flächen in der Kernstadt, insbesondere in dem engen Bereich, der durch das öffentliche Personennahverkehrssystem in seiner Zugänglichkeit extrem aufgewertet wurde. Dort kommt es zu einer ständigen Aufwertung der Grundstückswerte. In einer kleinen, hoch erreichbaren Zone sind die Bodenpreise und damit auch die Mieten vom Durchschnitt der Stadt weit entfernt. Dieser Aufwertungsprozeß ist längst nicht zu Ende. Durch diese Grundstückspreisexlosion im Kern wird gleichzeitig auch deutlich, daß es hier zu ständigen Verdrängungen und Umschichtungen in der Nutzung kommen muß. In der Hochpreiszone können sich nur Haushalte mit hohem Einkommen oder Nutzungen mit hoher Produktivität halten. Dieser Austausch- und Umschichtungsprozeß ist seit Jahren im Gange. Er hat sich in den letzten Jahren, im Zuge der Beschleunigung des Wachstums erheblich verschärft und führt zu den bekannten sozialen Spannungen und politischen Konflikten. Wie im Trend-Szenario dargestellt, läßt sich diese Entwicklung durch restriktive Regulierungen und Schutzrechte in ihrer Härte zwar abmildern und im Tempo verringern, nicht jedoch aufhalten. Eine forcierte Stärkung des öffentlichen Personennahverkehrs wird im Rahmen des gegenwärtigen, sternförmigen Schienennetzes die Überlastungstendenzen noch verstärken. Es stellt sich die Frage, welche Flächen- und Standortpolitik die Stadt München in den folgenden Jahren verfolgen soll. Angesichts der engen politischen Grenzen der Stadt liegt auf der Hand, daß eine Expansionsstrategie oder eine Aktivierung der letzten Flächen-

reserven ebenfalls nur eine zeitliche Verzögerung, nicht jedoch eine grundsätzliche Wende in der angedeuteten Entwicklung bringen kann.

4.5.2 Suboptimale Standortnutzung aufgrund verzerrten Wettbewerbs

Im gegenwärtigen Bodenrecht, Steuerrecht bzw. Abgabensystem kommt es generell zu erheblichen Verzerrungen in der Standortnutzung. Diese werden in rasch wachsenden Städten mit hohen Knappheiten besonders spürbar. Folgende kurze Hinweise können dies verdeutlichen:

- Eigennutzer, die vor langer Zeit Grundstücke für bestimmte Zwecke erwarben, sind dem Nachfragerwettbewerb entzogen. Angesichts niedriger Grundsteuern und fehlender Zurechnung von Folgelasten, die mit der Grundstücksnutzung für die Allgemeinheit verbunden sind, können sie Flächen über lange Fristen suboptimal nutzen, ohne daß daraus privatwirtschaftliche Konsequenzen entstehen (Beispiele: Produktionsanlagen in zentralen Lagen, die hohe Transportbelastungen hervorrufen, unausgeschöpfte Bebauungsmöglichkeiten...). In gewisser Weise wirkt dieser Wettbewerbsschutz verlangsamernd auf den Strukturwandel und kann in vielen Fällen als sehr angenehm empfunden werden. Für die Allgemeinheit entstehen daraus jedoch Folgelasten, die sich insbesondere in hohen Transportkosten oder verschärften Verdrängungen am Markt für gemietete Flächen niederschlagen. Eigentümer reagieren regelmäßig erst dann auf die Wertsteigerung und Verknappung ihrer Standorte, wenn die Beengungen sehr groß werden oder wenn die gewachsenen stillen Reserven für Investitionszwecke benötigt werden, bzw. wenn der Standort "zu eng" wird. Eine Expansion ist also oft technisch nicht möglich oder erweist sich als zu teuer.
- Eine wichtige Quelle von falschen Standortentscheidungen entsteht aus nicht zugerechneten Kosten, die durch hohe transportintensive Nutzungen entstehen. Zwar rufen fast alle Arbeitsstätten Transportbelastungen hervor, die ihnen nicht direkt zugerechnet werden. Zwischen unterschiedlichen Betrieben schwanken die Belastungen jedoch extrem. Aus dieser fehlenden Zurechnung folgt, daß sich störende Produktionsformen "zu lange" an sensiblen Standorten halten.

Im gegenwärtigen Steuer- und Abgabensystem haben die Kommunen kaum eine Möglichkeit, auf solche suboptimalen Grundstücksnutzungen Einfluß zu nehmen. Ihre Einflüsse konzentrieren sich jeweils bei der Vergabe neuer Grundstücke, sofern sie selbst darüber verfügen.

4.5.3 Verknappung von Dienstleistungen als Folge der Standortknappheit

Durch die Standortknappheit, insbesondere durch hohe Mieten für Dienstleistungs- und Reparaturhandwerk, werden solche Anbieter gezwungen, immer weiter in periphere Lagen auszuweichen. Damit verlängern sich Anfahrtswege bei Leistungen, die direkt vor Ort zugunsten der Kunden erbracht werden müssen. Die Wegezeiten gehen in die Kosten ein und werden zu einem Faktor der Kosten-

steigerungen für Bewohner in der Kernstadt. Gegen diese Verknappungen könnte durch gezielte Angebote von Standortboden angegangen werden. Bei solchen Grundstücksvergaben könnte man sich an folgenden Zielen orientieren:

- Sicherung der Standorte für das Dienstleistungshandwerk und andere für die Versorgung der Bevölkerung wichtige Dienstleistungsfunktionen. Ohne eine solche Absicherung wird z.B. das Reparaturhandwerk in Randbereiche der Region abgedrängt, damit verlängern sich die Wege, die zurückgelegt werden müssen, um die Dienstleistungen zu den Kunden zu bringen. Dies führt zu erheblichen Verteuerungen. Aus der Standortknappheit wird eine Dienstleistungsknappheit.
- Aus dem Ziel einer Verkehrsverminderung in der Kernstadt würde auch folgen, daß Zulieferleistungen, die von außen regelmäßig in die Stadt gebracht werden, wo immer möglich, innerhalb der Stadt untergebracht werden sollten, um Transportleistungen in die Region zu verringern. Beide Strategien gehen von der gleichen Konzeption aus. Sie stoßen angesichts der Flächenknappheit jedoch an Grenzen und können deshalb nur in wichtigen Fällen eingesetzt werden.

Was die Wirksamkeit dieser Maßnahmen angeht, so bleibt kritisch anzumerken, daß Preise durch die Knappheit am Markt bestimmt werden. Werden günstige Standorte für Dienstleistungsanbieter bereitgestellt, ohne daß sich dadurch das Gesamtangebot erhöht, dann erzielen die einzelnen Anbieter lediglich Produzentenrenten, da kaum anzunehmen ist, daß ihre Preisgestaltung positiv beeinflusst wird. Eine Politik der Bereitstellung von günstigen Standorten für stadtpolitisch erwünschte Anbieter von Dienstleistungen und Handwerk würde erst dann zum Erfolg führen, wenn dadurch das Gesamtangebot spürbar beeinflusst und die Konkurrenz verschärft wird.

4.5.4 Einzelhandel

Auch der Einzelhandel erlebt vor allem in der City eine ständige Wettbewerbsverschärfung aufgrund der steigenden Bodenpreise und Mieten. Es kommt zu einer Konzentration der Unternehmensformen und Geschäfte und zu einer Konzentration auf Angebotsformen und Warengruppen, die hohe Umsätze und Gewinne pro Quadratmeter Geschäftsverkaufsfläche ermöglichen. Waren, die nur mit hohem Zeitaufwand, nach sorgfältigem Auswählen und Überlegen gekauft werden, können in der Konkurrenz mit Schnellträgern kaum mehr mithalten. Als Ergebnis der Nachfragesteigerung in der Kernstadt kommt es langfristig zu einer Verarmung der Angebote und der Geschäftsformen. Dies kann nicht im Sinne einer Stadtentwicklungspolitik sein und dient auch kaum den Interessen der Bevölkerung, die eine urbane, vielfältige und lebendige City erwartet. Eine Abschwächung könnte diese Entwicklung durch die empfohlenen räumlichen Entzerrungsstrategien erfahren. Solche Strategien wirken jedoch nur langfristig. Auf mittlere Sicht bleibt nur der Ausweg, die Flächenangebote zu erhöhen, d.h. die Einkaufs-City räumlich zu erweitern und in Seitenstraßen und angrenzenden Gebieten bzw. auf

bisher öffentlich-genutzten Grundstücken neue Standorte für neue Geschäfte anzubieten, mit der Folge, daß sich der Verdrängungswettbewerb verringert.

Gegenwärtig erörterte Strategien, die darauf abzielen, den privaten PKW-Verkehr weitmöglichst aus der City fernzuhalten, lösen das Problem des Verdrängungswettbewerbs im Einzelhandel kaum. Eine weitere Erhöhung des Modal Split zugunsten des öffentlichen Personen-Nahverkehrs erhöht die Zugänglichkeit der Innenstadt noch weiter. Die Entlastung der Nutzer durch weniger Autoverkehr wird erkaufte mit einer weiteren Verschärfung des Verdrängungswettbewerbs im Einzelhandel und bei anderen Dienstleistungen. Geeigneter als mengenmäßige Rationierungen sind Preisstrategien, die darauf abzielen, das Parken und die Zugänglichkeit für private PKWs für die Innenstadt deutlich zu verteuern. Dadurch kommt es zu einer Rationalisierung, weil die Kunden dann seltener fahren und bei den einzelnen Fahrten größere Umsätze tätigen oder mehr Erledigungen mit einer Fahrt abwickeln. Natürlich ergibt sich auch eine gewisse Auslese zugunsten von Haushalten mit sehr hohen Einkommen. Dieser Effekt ist aber bei allen Preisstrategien kaum zu vermeiden. (Vgl. auch in Teil D Kapitel 4.3 "Verkehr")

4.5.5 Veränderung der Siedlungsstruktur notwendig

Alle Strategien dieser Art können jedoch die physischen Grenzen der Stadt und die sich daraus ergebenden Restriktionen nicht beseitigen. Eine spürbare langfristige Entlastung wird nur möglich sein, wenn es gelingt, weit außerhalb Münchens Entlastungsorte, neue attraktive Einkaufszentren und neue große Wohnsiedlungen zu erschließen. Erst eine integrierte Verkehrs- und Siedlungsentwicklungsstrategie kann in der Kernstadt zu nachhaltigen Entzerrungen führen. Dabei ist allerdings kaum zu erwarten, daß es zu einer Trendumkehr kommt. Die historisch gewachsene Siedlungsstruktur, das bestehende Verkehrssystem haben eine so starke Wirkung, daß selbst sehr weitreichende Maßnahmen nur zu einer Abflachung oder zu einer Beendigung der bisherigen Trends führen, eine Umkehrung ist unter allen vorstellbaren Bedingungen kaum zu erwarten.

4.5.6 Sicherung eines Nebeneinander von Produktion und Dienstleistungen

Wie dargestellt wird die Münchener Region auch weiterhin durch ein Nebeneinander von Produktion und hochwertigen Dienstleistungen charakterisiert sein. Da die Stärke der Münchener Wirtschaft in einer engen Verzahnung zweier expandierender Sektoren liegt, sollte diese Stärke auch in Zukunft gepflegt werden. Dies bedeutet, daß für die Entfaltung von Industriebetrieben entsprechende Flächen bereitgehalten werden. Aus der Kritik in der Öffentlichkeit wird deutlich, daß zahlreiche produzierende Unternehmen sich durch das Stadtwachstum der letzten Jahrzehnte eingeeignet und eingeschnürt empfinden. Sie stellen dabei zum Teil Forderungen, die etwa im Bereich der Verkehrserschließung und der Zugänglichkeit ihrer Standorte an die Stadt im Rahmen der jeweiligen Infrastrukturkapazitäten

und der bisherigen Besiedlungskonzeption nicht realisierbar sind. Hier ist eine differenzierte, langfristig angelegte Standortpolitik möglich. Ähnlich wie es in der Diskussion zu einer Selbstverständlichkeit geworden ist, Grüneile vorzusehen, die von Innerstädtischen Bereichen ohne Unterbrechung bis ins offene Umland führen, sollten "Produktionskeile" entwickelt werden, die gut erschlossen sind, in denen sich Produktionsanlagen konzentrieren. Nur so läßt sich das Nebeneinander von expandierenden Dienstleistungssektoren und Produktion wahrscheinlich sinnvoll organisieren. Solche Produktionskeile müssen natürlich weit ins Umland reichen, d.h. sie setzen eine Koordination durch die Landesplanung und eine Kooperation mit Umlandgemeinden und Investoren voraus. In ihnen müssen Gewerbeparks unterschiedlicher Qualität und unterschiedlicher Investorenkombinationen realisiert werden. Standortpolitik bedeutet in Zukunft mehr als die Ausweisung von Bauland für unterschiedliche Zwecke. Standortpolitik muß eine positive Vision von der räumlichen Entwicklung der Region und der Kernstadt haben, erst dann lassen sich befriedigende Ergebnisse erzielen.

4.5.7 Bodenvorratspolitik

Eine Umorientierung der räumlichen Entwicklung, eine angebotsorientierte Strategie, die darauf abzielt, Verdrängungswettbewerb zu verringern, setzt den Zugriff auf erschlossene Grundstücke und eine Angebotsausweitung am Bodenmarkt voraus. Durch die gegenwärtige Aufsplitterung der Zuständigkeiten bei der Baulandausweisung sind gravierende Angebotsengpässe entstanden. Sie dürften nur überwindbar werden, wenn leistungsstarke Grundstücksentwicklungsgesellschaften, die partnerschaftlich mit Repräsentanten des privaten Sektors besetzt sein sollten, mit dem Ziel gegründet werden, eine langfristige Bodenvorrats- und Erschließungspolitik zu betreiben. Gestützt auf große Baulandvorräte können dann auch Investorenwettbewerbe ausgeschrieben werden, kann die Besiedlungsentwicklung auf bestimmte Schwerpunkte konzentriert werden, mit dem Ergebnis, daß auch Verkehrsinvestitionen sich besser mit solchen Standortentscheidungen verzahnen lassen. Ziel einer solchen aktiven Bodenvorratsstrategie sollte es auch sein, daß größere Entwicklungsmaßnahmen de facto nur dort vorgenommen werden, wo öffentliche Erschließungs- und Entwicklungsgesellschaften über Grundstücke verfügen. Auf diese Weise ließen sich die jeweils angestrebten Ziele besser erreichen. Eine solche Strategie bedeutet keine Ausweitung der bürokratisch/planerischen Steuerungskompetenzen. Sie wird nur erfolgreich sein, wenn sie in enger Kooperation mit den Investoren durchgeführt wird. Standortpolitik muß die Anforderungen der Investoren an hochwertige Standorte als Faktum einkalkulieren.

5 Handlungsorientierte Folgerungen und Empfehlungen

5.1 Zukunftsorientierte Problemwahrnehmung erforderlich

Die Stadtentwicklungspolitik in München ist geprägt durch Handlungsdruck und einen erheblichen Antagonismus in der Diskussion, der über die üblichen Interessenkonflikte hinausgeht. Dabei versucht die Politik im Rahmen ihrer Kompetenzen die akuten Streßfolgen des beschleunigten Wachstums soweit möglich zu mildern. Die Maßnahmen gehen dabei überwiegend von den gegenwärtigen Erscheinungsformen der Probleme aus (Maßnahmen gegen Zweckentfremdung, um den Wohnungsmangel zu bekämpfen, verschärfte Maßnahmen gegen Wucher, Einschränkung der Zugänglichkeit der Innenstadt für den Individualverkehr usw.). Strategien, die auf einer Vision über die Zukunft Münchens beruhen, und die stärker an den Ursachen der gegenwärtigen und künftigen Probleme orientiert sind, sind demgegenüber schwach entwickelt. Gleichzeitig sinkt die Autorität der Stadtpolitik, weil im Rahmen der räumlich und inhaltlich begrenzten Kompetenzen der Stadt immer häufiger zentrale Probleme, anders als früher, nicht mehr durch die Stadt oder innerhalb der Stadt gelöst werden können.

5.2 Moralisierende Diskussion vermeiden

Nicht zuletzt wegen dieser Einflußdefizite und der – gemessen daran – überhöhten Forderung; entsteht statt einer kritischen Interessenauseinandersetzung eine Stimmung moralisierender Vorwürfe. Alltägliche Interessenauseinandersetzungen, wie sie in der Kommunalpolitik gang und gäbe sind, erhalten eine unangemessene emotionale Intensität. Immer häufiger wird der Stadtpolitik unterstellt, sie nehme zu wenig Rücksicht auf berechnete Interessen, wobei die Stadt ihre Instrumentendefizite zu verschleiern sucht und damit wieder Kritik und Vorwürfe auf sich zieht. Eine Auflösung dieser unbefriedigenden Situation ist nur möglich, wenn gestützt auf eine realistische Bestandsaufnahme und auf die Lösungskapazitäten der Stadt regionale Lösungskonzepte zusammen mit dem Land und den Umlandgemeinden sowie zusammen mit der Privatwirtschaft erreicht werden.

5.3 Politikstrategien der 60er Jahre sind den Problemen nicht angemessen

Die Situationsanalyse in Teil A und B macht deutlich, daß es zur Problembeseitigung nicht ausreicht, eine expansive Infrastrukturpolitik im gegenwärtigen System weiter zu betreiben, da qualitative Veränderungen eingetreten sind, die etwa im Bereich der räumlichen Siedlungsentwicklung neue räumliche Entwicklungsmuster erfordern. Darüberhinaus muß Politik generell partnerschaftlicher und kooperativer werden, da zahlreiche Maßnahmen nicht mehr verordnet werden, sondern in einer öffentlich-privaten Partnerschaft gemeinsam eine Änderung von Verhaltensweisen erreicht werden muß.

5.4 Konsens schaffen - ein Schlüsselaufgabe

Trendbrüche der Entwicklung, eine neue Raumstruktur, Verhaltensänderungen, Überwinden der Engpässe bei qualifizierten Arbeitskräften, aber auch die Frage einer langfristigen Steuerung der Zuwanderung in die Region setzen eine sehr viel umfassendere Kooperation zwischen Stadt und Unternehmen, Stadt und Landesregierung, Kernstadt, Umlandgemeinden und Entlastungsgemeinden, sowie Gewerkschaften und Unternehmen voraus. Erste Aufgabe dieser Kooperation ist es, eine Vision der künftigen Entwicklung und einen Konsens über die Rahmenbedingungen zu schaffen. Dieser Konsens muß nicht zu einvernehmlichen und einheitlichen Vorstellungen in allen Einzelfragen führen. Er muß jedoch soweit tragfähig werden, daß Interessenkonflikte im Rahmen grundsätzlicher Übereinstimmungen, ohne den jetzt erkennbaren Antagonismus bewältigbar werden.

Die zentrale Voraussetzung einer konstruktiven Mitarbeit von Unternehmen dürfte sein, daß die künftige Entwicklung nicht als Nullsummenspiel sondern als expansive Entwicklung begriffen wird. Ein Nullsummenspiel, bei dem sich Verdrängung verschärft, macht Interessenkonflikte nur sehr schwer lösbar. Austese wird nur dann akzeptiert, wenn gleichzeitig deutlich wird, daß auch Expansion ohne Vorbehalte zugelassen oder sogar gefördert wird.

5.5 Konzeption für die Zukunft - ein kooperativer Prozeß

Angesichts der heterogenen und kontroversen Vorstellungen über die künftige Entwicklung müssen Orte und Gremien entstehen, in denen systematisch über die langfristigen Entwicklungstrends der Region und die erforderlichen Steuerungs- und Entscheidungsgremien nachgedacht wird. In diesen Diskussionsprozeß müssen die Unternehmen, die wichtigsten Gruppen in der Region, sowie die Umlandgemeinden und künftige Entlastungsorte mit einbezogen werden.

1. Stufe: Entwicklung von gemeinsamen Vorstellungen über die langfristigen Trends der Wirtschaftsentwicklung, der Arbeitsmarktentwicklung und der Entwicklung am Wohnungsmarkt, sowie der Flächenansprüche und der Ansprüche an das Verkehrssystem. Diese Trendanalysen müssen von der Stadt, bzw. von den Gebietskörperschaften vorbereitet werden. Sie müssen den Unternehmen zur Diskussion gestellt werden. Dabei muß insbesondere deutlich werden, welche Konflikte und Widersprüche aus den aggregierten Einzelentscheidungen von Unternehmen und Haushalten entstehen. Die Unternehmensbefragungen haben zu dem Ergebnis geführt, daß die Unternehmen die langfristigen Engpässe und die Probleme ihrer Überwindung aufgrund der bisherigen Erfahrungen unterschätzen. Insbesondere wird unterschätzt, welche Konsequenzen die parallelen Entscheidungen und Planungen einzelner Unternehmen in der Aggregation für die Region haben werden.

2. Stufe: Erörterung von Konsequenzen und Lösungsmöglichkeiten in Kooperation mit den Unternehmen. Hierfür sind sehr detaillierte Aufklärungen der globalen Analysen notwendig, wie im Teil D gezeigt wurde.

5.6 Gründung einer Münchener Zukunftsrunde

Für die Analysen und die Erörterung der Konsequenzen sind partnerschaftliche Gremien notwendig, an denen Repräsentanten der Gruppen und von Unternehmen beteiligt werden. Die zentrale Münchener Runde (München 2010) sollte vom Oberbürgermeister selbst geleitet werden. Hier sollte Übereinstimmung über die wesentlichen Themen und die langfristigen Trends erzielt werden. Darauf aufbauend können verschiedene Arbeitsgruppen gebildet werden, deren Ergebnisse jeweils in der Münchener Runde beim OB zur Diskussion gestellt werden.

Die Münchener Runde selbst sollte die Fragen der Siedlungs- und Bevölkerungsentwicklung direkt gestützt auf die Vorbereitung eines Arbeitsgremiums erörtern, weil hier die Schlüsselentscheidungen anstehen. Hier sollte die Stadt München, gestützt auf eine Meinungsbildung mit Unternehmens- und Gruppenvertretern Positionen formulieren, die gegenüber der Landesregierung, den Umland- und Entlastungsgemeinden vorgetragen werden.

In Zusammenarbeit mit der Münchener Zukunftsrunde sollten sich spezielle Arbeitsgruppen bilden, die ideologiefrei als Denkfabrik zu einzelnen Sachthemen die Problemsituationen aufarbeiten und ein Spektrum an Lösungsmöglichkeiten erörtern. Eine Rückkopplung zwischen Zukunftsrunde und Arbeitsgruppen nach dem Gegenstromprinzip ist notwendig, um dem komplexen Wirkungsgefüge von "speziell und generell", "Detail und Allgemein" sowie "kleinräumig und großräumig" gerecht zu werden. Solche Arbeitsgemeinschaften könnten folgende Funktionen haben:

- 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. Eine Möglichkeit wäre die 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 Münchner Wirtschaft ist immer wieder sichtbar geworden, daß eine z. T. irrationale Kritik an der Münchner Verkehrspolitik besteht. So wird überschätzt, welche Expansionsmöglichkeiten bestehen und welche Entlastungswirkungen bestimmte engpaßbeseitigende Investitionen tatsächlich haben werden. Gleichzeitig ist deutlich, daß die Abhän-

gigkeit, 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 sowie 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.

Am Beispiel dieser Vorschläge wird deutlich, 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.

Durch solche kooperativ angelegten Strategien, bei denen der öffentliche Sektor z.T. mehr katalytische als regulierende und normensetzende Funktionen erhält, können die gegenwärtig sehr kurzfristig und reaktiv angelegten Maßnahmen eine längere Perspektive erhalten. Ziel der gemeinsamen Bemühungen muß es sein, die Funktionsfähigkeit der Stadt und Region München langfristig zu sichern.

Anhang 1: Stimmen zum Olympiaboom

1.1 ZeitMagazin (Nr. 1 vom 7. Januar 1972, S. 5)

"Die Demolierung Münchens ist zwar schon weit fortgeschritten. Überall öffnen sich Baugruben, Kräne überragen die Türme, eine Flut von Teer, Schmutz und Beton überzieht die nahezu unbefahrenen und fast unbegehbaren Straßen, aber immerhin: München gibt es noch ... Noch gibt es den Hofgarten, noch ist das alte Schwabing zwar angeschlagen, aber nicht tot. In wenigen Jahren ist es zu spät, dann ist alles vorbei. Man kann dann genauso gut nach Bochum oder Gelsenkirchen fahren. München wird es nicht mehr geben."

"Den Weg zu einem voralpinen New York ist München mit lethargischer Gemächlichkeit gegangen. Das goldene Münchner Herz, dessen träger Takt den Rhythmus der Kommune bestimmt, pochte keineswegs schneller, als bekannt wurde,

- daß die Lebenshaltungskosten an der Isar die höchsten in der Bundesrepublik sind;
- daß die Wohnungen teurer als in anderen Städten sind;
- daß in München mehr Menschen an Krebs sterben als anderswo in Deutschland;
- daß die Stadt schmutziger ist als London oder Tokio;
- daß der vom Straßenverkehr verursachte Lärm an vielen Plätzen das der Gesundheit zuträgliche Maß weit überschritten hat;
- daß die Innenstadt zu veröden droht wie die Hamburger City
- und das "Kunstlerviertel" Schwabing zu einem krachledernen St. Pauli verdirbt, wo allenfalls die schönen Künste des Beuteischneidens und des Biertrinkens gepflegt werden.

"Die 220.000 Ausländer, beinahe jeder 8. Münchner ist kein Deutscher, verändern die Szenerie vollends. In München beginnt heutzutage der Balkan."

1.2 Herbert Rosendorfer (1972, in ZeitMagazin)

"Übriggeblieben von München ist das Wrack einer klassischen Planung übergossen von der Betonflut der vergangenen Jahre."

1.3 Dr. Hubert Abreß (1972, in ZeitMagazin)

"Obwohl München die Grenzen seiner Assimilationskraft erreicht hat, ist zu befürchten, daß das Wachstum noch 10 Jahre anhält."

1.4 Der Spiegel (Nr. 3, 1972, S. 29, 31, 33)

"Wer bis zu den Spielen wen geschafft hat ist freilich ungewiß. Längst sind Erschöpfungserscheinungen spürbar in der Stadt an der Isar..."

"Auf eine Umfrage des Godesberger Instituts für angewandte Sozialwissenschaft (INFAS) nannten 24% aller Münchener letztes Jahr als wichtigstes Problem die Wohnungsnot..."

"Derartige Zukunftsängste und so reale Gegenwartsplanungen wie Innenstadtverödung und Verkehrsdilemma, Luftverpestung und Trabantenstadt-Tristesse, Bodenwucher und Wohnungsnot sind zwar nicht gerade Münchner Spezialitäten. Aber als idealtypische Beispiele für die Misere aller Ballungsräume bekommen sie im Lichte der Olympischen Spiele 1972 gesellschaftliche Tiefenschärfe."

Anhang 2: Interviews mit Vertretern aus Planung, Verwaltung, Verbänden und Wissenschaft

2.1 Hintergrund

In der Anfangsphase des Projektes wurden in Workshops und in Einzelgesprächen Experteninterviews mit Vertretern aus Planung, Verwaltung, Verbänden und Wissenschaft geführt. Diese Gespräche dienten dazu, die Entwicklung Münchens und seiner Probleme nach Sachfeldern zu diskutieren, um (a) aktuelle Informationen zu erhalten und (b) das vor Ort erkennbare Problemverständnis greifbar zu machen.

2.2 Liste der Gesprächspartner

Herr Bartschmid, MVV
Herr Bieling, Stadtentwicklungsplanung München
Herr Bleyer, Regierung von Oberbayern
Frau Bretzel, Stadtentwicklungsplanung München
Herr Bulwien, Münchener Institut für Markt-, Regional- und Wirtschaftsforschung
Herr Dittrich, DGB München
Herr Dr. v. Einem, IFS Berlin/München
Herr Groß, Bayerischer Einzelhandelsverband
Herr Güsgen, Arbeitsamt München
Herr Heidebach, Stadtentwicklungsplanung München
Herr Hild, Immobilienmakler
Herr Huftnagel, Verband Bayerischer Wohnungsunternehmen
Herr Kapp, Stadtentwicklungsplanung München
Herr Kellner, Stadtentwicklungsplanung München
Herr Klühspeiß, freier Stadtplaner
Herr Kürzinger, IHK München und Oberbayern
Herr Lippert, MVV
Herr Lorenz, Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München
Herr Dr. Michael, TU München
Herr Mayer, Stadtentwicklungsplanung München
Herr Meier, DB (zuständig für S-Bahn)
Herr Moshhammer, IGP Immobilien
Herr Müller, Stadtentwicklungsplanung München
Frau Offelder, IHK München und Oberbayern
Herr Reiber, Wirtschaftsamt der Stadt München
Herr Reitz, IHK München und Oberbayern
Herr Schneider-Eicke, IHK München und Oberbayern
Herr Dr. Schußmann, Stadtentwicklungsplanung München
Herr Dr. Schott, Stadtentwicklungsplanung München
Herr Dr. Schwarz, Wirtschaftsamt München
Herr Dr. Slawinger, IHK München und Oberbayern
Herr Thiel, Stadtentwicklungsplanung München
Herr Werner, DB (zuständig für S-Bahn)
Herr Weber, MVV

Anhang 3: Einschätzung der Münchener Entwicklung durch Unternehmensvertreter

3.1 Hintergrund

Um die Jahreswende 1990/1991 wurden von empirica Gespräche mit Vertretern Münchener Unternehmen geführt, um über die aus Gesprächen mit Politik-, Verwaltungs- und Verbandsvertretern sowie Stadt- und Regionalwissenschaftlern rekonstruierbare Stimmung in der Stadt hinaus eine unternehmensspezifische Perspektive in das Projekt einbringen zu können. Zu den Gesprächen stellten sich gleichermaßen Vertreter von großen und kleineren Unternehmen, aus dem High- und Low-Tech-Bereich wie von der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite zur Verfügung.

Herr Dr. Dobler, Siemens
Herr Düver, Bayerische Vereinsbank
Herr Fellner, Softlab
Herr Fischer, Dorsch
Herr Kraus, Spedition Kraus
Herr Metz, Bayerische Vereinsbank
Herr Plenert, Spedition Schenker
Herr Schoch, Bayerische Motorenwerke
Herr Dr. Stecher, Siemens
Herr Dr. Wacker, Bayerische Motorenwerke
Herr Dr. Wiemann, PCS Computer-Systeme

Die Gespräche ließen den Akzentsetzungen der Unternehmensvertreter viel Spielraum. Im Grundansatz wurden sie durch einen Leitfaden vorstrukturiert, der folgende Hauptpunkte ansprach:

- (1) Situation des Unternehmens
- (2) Ex-Post Bewertung der Standortbedingungen Münchens
- (3) Entwicklung des Unternehmens in den letzten Jahren
- (4) Erwartungen hinsichtlich zukünftiger Entwicklungen des Unternehmens
- (5) Reaktionen auf gegebenenfalls veränderte Wettbewerbsbedingungen
- (6) Bedeutung lokaler und regionaler Politikmaßnahmen und deren Beurteilung
- (7) Gesamtbewertung des Standortes München

Die folgenden Ausführungen geben die zentralen Ergebnisse der Gespräche in verdichteter Form wieder.

3.2 Rückblick

3.2.1 Wachstumsstadt München: Die besondere Münchener Mischung

Ein Gesprächspartner brachte – bei inhaltlicher Übereinstimmung mit den anderen Unternehmensvertretern – die günstige Entwicklung Münchens in der Vergangenheit auf den Nenner einer "besonderen Münchener Mischung". Fast wehmütig wurde auf Zeiten verwiesen, zu denen aus der

Sicht der Unternehmen in München alles gestimmt habe. Es habe eine günstige Wirtschaftsstruktur, ein reichhaltiges Flächenangebot, eine sehr gute Infrastruktur, genug Arbeitskräfte, ein wissenschaftliches Umfeld und eine konsequente und wirtschaftsfreundliche Politik gegeben.

Ein Rückblick in die Vergangenheit zeigt, daß die Stärken Münchens jeweils aus dem Zusammenwirken verschiedener Faktoren entstanden sind. Dabei haben öffentliche Institutionen und private Unternehmen jeweils kooperativ zusammengearbeitet, ohne daß ein Gesamtplan der Wirtschaftsentwicklung entstand. Diese Entwicklung wird praktisch von allen Befragten als gefährdet angesehen.

3.2.2 Die räumliche Sonderstellung Münchens

München hat anders als Düsseldorf oder Köln keine regionalen Konkurrenten, sondern hat im bayerischen Raum eine Sonderstellung. Dadurch entstand ein ständiger Talentdrain nach München. Diese Zuwanderung der aktiven, stark motivierten und kreativen Erwerbstätigen aus dem ganzen bayerischen Raum hat zu einer Konzentration von Talenten geführt, die es an anderer Stelle in dieser Form kaum gibt.

Für viele Unternehmen ist der leistungsfähige und hochdifferenzierte Arbeitsmarkt sehr bedeutsam. Das niedrige Durchschnittsalter und die hohe Mobilität und Leistungsbereitschaft der Beschäftigten kam allen Unternehmen zugute. Es gibt kaum eine andere Stadt mit einem so großen Reservoir an technischen Spezialisten in den verschiedenen Bereichen. Durch die Mobilität von Arbeitskräften zwischen den Unternehmen entsteht ein Netzwerk von Kontakten und Beziehungen. Die günstige Wirtschaftsstruktur zusammen mit dem hohen Ausbildungsstand der Erwerbstätigen bildeten die Grundlage für ein ständiges überdurchschnittliches Wachstum, sowohl was Wachstum der Produktivität, wie Bruttowachstum aufgrund von Zuwanderung angeht. Für viele Unternehmen entstanden deshalb günstige Expansionsbedingungen, und Neugründungen hatten höhere Erfolgchancen als etwa in Duisburg oder Essen in schrumpfen Märkten und Regionen. Die rasch wachsenden und sich umstrukturierenden Unternehmen haben zahlreiche Spin off-Gründungen hervorgerufen, gleichzeitig sind im Bereich hochwertiger technischer Dienstleistungen (Software, Ingenieurbüros, Wirtschaftsberatung) aufgrund der günstigen Angebots- und Nachfragebedingungen am Münchener Markt erfolgreiche Gründungen zustande gekommen.

3.2.3 München als attraktive Konsumstadt

Die gute Ausbildung, die hohen Einkommen und die hohe Konzentration anspruchsvoller Konsumenten hat dazu geführt, daß München eine Stadt des hochwertigen Konsums, sogar des Luxuskonsums wurde (Restaurants, Hotels, Geschäfte, Dienstleistungsunternehmen..). Die Symbiose zwischen

hochwertigem Arbeitsmarkt, einer mobilen, sensiblen, hochausgebildeten Bevölkerung und einem Konsumsektor hat die Attraktivität der Stadt verstärkt.

3.3 Einschätzung der Gegenwart und Zukunftserwartungen

Die Entwicklung – die besondere Münchener Mischung – wird praktisch von allen Befragten als gefährdet angesehen. Dabei muß man allerdings berücksichtigen, daß die jüngsten Erfahrungen wie eine Art Verstärker wirken. Nach der Wachstumspause in der ersten Hälfte der 80er Jahre, kam es auch in München zu einer Entspannung der wirtschaftlichen Entwicklung. Gegenwärtig erlebt München einen Boom, wie er etwa Ende der 60er Jahre, Anfang der 70er Jahre vor der Olympiade zu beobachten war. Das Umschalten von langsamem Wachstum in eine langanhaltende Boomphase ist mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden. Dennoch decken sich die Meinungen sehr stark mit dem, was in der allgemeinen öffentlichen Diskussion als Münchener Dilemma artikuliert wird. Es besteht die Meinung, daß der Erfolg der Münchener Wirtschaftsentwicklung, die Grundlagen dieses Erfolges zu zerstören beginnt. Die pessimistischen Äußerungen, die sich auf die Langfristentwicklung beziehen, sind erschreckend hoch.

3.3.1 Arbeitsmarkt und Zuwanderung

Schon gegenwärtig entstehen in Bereichen mit hohen Qualifikationen Nachwuchsprobleme. Dabei ist nach wie vor die Bereitschaft, nach München zu kommen und sich von Münchener Firmen anwerben zu lassen, sehr hoch. Viele Unternehmensrepräsentanten berichten jedoch davon, daß Zusagen bzw. Bereitschaft sich anwerben zu lassen an den Schwierigkeiten eine Wohnung zu finden oder an übergroßen Pendelentfernungen gescheitert sind. Hohe Dienstleistungskosten, hohe Mieten, sind ein Behinderungsgrund für die Anwerbung von Spezialisten geworden.

Die heftige Expansion ist erkaufte mit einer Überlastung fast aller Spezialisten und der mittleren bis höheren Angestellten von großen Firmen. Dies führt zu ständigen Überstunden. Dabei ist eine künftige Entlastung so lange nicht abzusehen, wie die gegenwärtige Wirtschaftsphase anhält. Es fehlt schon heute an qualifiziertem Nachwuchs, der die entsprechenden Funktionen übernehmen könnte. "Man kriegt nur noch hochbezahlte Spitzenkräfte (...), die Zuwanderung anderer Arbeitskräfte ist ein riesiges Problem." Immer wieder werden die hohen Mieten und die de facto nicht vorhandenen freien Wohnungen als eine Behinderung erwähnt. Dies trifft natürlich besonders Arbeitnehmer ohne Top-Qualifikation. "Versuche, Arbeitnehmer von außerhalb der Region zu holen, scheitern oft, weil keine Wohnung beschafft werden kann." Zahlungsbereitschaft ist in München nicht mehr genug, man muß auch das Glück haben, eine leere Wohnung zu finden.

3.3.2 Die Kapazitätsgrenzen der Solltärstadt

München galt bis Mitte der 80er Jahre als Vorbild für viele andere Städte bei der Lösung seiner Verkehrsprobleme. Hier sind inzwischen Kapazitätsgrenzen erreicht. Durch den Flächenmangel in der Kernstadt haben sich immer mehr Verlagerungen ins weitere Umland ergeben. Die Beschäftigung im Umland ist rapide gewachsen. Daraus ergeben sich einmal Belastungen des sternförmigen, öffentlichen Personennahverkehrssystems. Daneben wächst nach Aussagen der Unternehmen der Teil der Beschäftigten, der aufgrund seiner Standorte gezwungen ist, mit dem PKW zur Arbeit zu kommen. Die Pendelentfernungen gerade der letzten Generation der Neueingestellten werden immer größer. Vor allem Fertigungsunternehmen in relativ zentraler Lage berichten von wachsenden Behinderungen. Die Firmenkunden der Banken berichten von Verlagerungsabsichten oder dem Zwang, Lagerflächen oder Produktionsstätten nach außen zu verlagern. Bestimmte Handwerksberufe "sterben in München aus". Es kommt jeweils am Montag und Freitag zu großen Fernpendlerwellen. Damit geht allmählich ein Standortvorteil verloren, durch den München in der Vergangenheit charakterisiert war. Das Nebeneinander von High Tech-Industrien und noch weiterbestehenden Enklaven alter handwerklicher Traditionen macht einen speziellen Charme des Münchener Standorts aus. Durch die Aufwertung aller Kernstadtbereiche können sich extensive Nutzungen weniger halten. Als Vehikel der Verdrängung wirken die Verkehrsengpässe und die wachsenden Gewerbemieten.

3.3.3 Verschlechterung des Wirtschaftsklimas

In den Interviews wird direkt oder indirekt eine Stimmung allgemeinen Unbehagens artikuliert. Die Unternehmen fühlen sich vielfach in einer Verteidigungshaltung. Während der regionale Erfolg doch nur ein Resultat der unternehmerischen Erfolge sei, werde dies nicht mehr richtig wahrgenommen und zu sehr die Kehrseite des Erfolges, nämlich die Belastung durch Produktion und Gewerbe betont. Die Unternehmen verspüren eine negative Stimmung gegen Produktionsunternehmen wegen ihres Flächenbedarfs, ihrer Emissionen oder ihres Verkehrsaufkommens.

Die Unternehmen fühlen sich von der Politik im Stich gelassen oder mißverstanden. Nach ihrem Selbstverständnis sind sie an der Zukunft Münchens genauso interessiert und engagiert wie die Politiker. Sie sprechen den Politikern das Recht ab, ein Monopol auf Gemeinwohlinterpretationen zu haben. Ein schon erschreckender Antagonismus führt dazu, daß in den Argumentationen nicht mehr bei gleichen Zielen um den besseren Weg gestritten wird, sondern daß der Kommunalpolitik zum Teil die Fähigkeit abgesprochen wird, Langfristziele für die Stadt noch rational zu definieren; statt der Stimmung eines Dialogs entsteht die Stimmung einer Verurteilungsdebatte. Der Politik wird ein mangelndes Realitätsverständnis vorgeworfen. Diese Kritik trifft die Stadtpolitik mehr als die Landespolitik, was darauf zurückzuführen sei, daß die Landespolitik der CSU so unternehmerfreundlich sei, daß daneben die SPD immer vergleichsweise unternehmerfeindlich erscheinen müsse.

Schwerer wiegen aber grundlegende Kritiken an den Kommunalpolitiken, was sowohl für das SPD-geführte München als auch für CSU-regierte Umlandgemeinden gilt. "Die Stadt bietet keine langfristigen konstruktiven Lösungen an und verhält sich zu defensiv" ... "Wenn eine Stadt wächst, dann gibt es auch bei optimierter Politik Probleme. Das spürt jeder Bürger. Wenn der Bürger aber das Gefühl hat, daß nicht alles getan werde, dann murt er bei den Problemen."

Der Politik wird vorgeworfen, daß sie ihre Funktion nicht mehr wie in der Vergangenheit erfüllt. Damals, als das leistungsfähige ÖV-System aufgebaut wurde, war die Stadt ein Entwicklungsmotor und plante langfristig voraus. Diese Rolle ist nach Auffassung der Unternehmen mehr und mehr verlorengegangen. Es fehle an wirtschaftlichem Realismus.

3.4 Verlust von Lebensqualität

Neben der Verschlechterung des Wirtschaftsklimas und einer Erosion des Kooperationsverhaltens zwischen Unternehmen und Politik begegnet man der Sorge, daß die Vermassung des Münchener Lebensstils die historisch gewachsene Attraktivität Münchens als Wohnstadt beeinträchtigen kann.

3.5 Bewertung

Ohne die Berechtigung dieser skeptischen bis kritischen Äußerungen zu bewerten, muß man sie als stereotyp wiederkehrende Thesen ernstnehmen. Die Gegenwart ist im Bild der Befragten zu wenig durch Kooperation und weniger durch ein Eingehen der Politik auf die Bedürfnisse der Wirtschaft gekennzeichnet. Es wird die These vertreten, daß in der Vergangenheit konstruktivere Beziehungen zwischen lokaler Politik und Wirtschaft herrschten. Dies ist offensichtlich ein sehr verbreiteter Eindruck.

Dabei muß man den Kritikern vorwerfen, daß sie verkennen, daß die Kommunalpolitik in München in den 60er Jahren über einen größeren Handlungsspielraum verfügte. München hatte damals noch innerhalb der bestehenden Stadtgrenzen große räumliche Entwicklungschancen. Diese Entwicklungschancen sind geschrumpft. Damit sind die Interessenkonflikte bei der Verwertung knapper gewordener Flächen größer geworden. Der Politik ist es offensichtlich nicht gelungen, diesen Verlust an Handlungsmöglichkeit deutlich zu machen und gleichzeitig zu verdeutlichen, daß damit neue politische Mitspieler in eine Verantwortung für die regionale Entwicklung hineingezogen werden müssen. An die Politik werden auf diese Weise unrealistische Maßstäbe angelegt. Im Dialog zwischen Wirtschaft und Politik sind hier Verhärtungen eingetreten, die möglichst rasch aufgebrochen werden müssen.

Anhang 4: Engpässe des Staatssektors beim Wettbewerb um Arbeitskräfte

4.1 Hintergrund

Einerseits hat der Staatssektor in München eine wichtige Funktion aufgrund der Ballung von Kommunal-, Landes-, und Bundesbediensteten. Andererseits sind die Löhne im Öffentlichen Dienst im Vergleich zur Privatwirtschaft durchschnittlich geringer. Beim Konkurrenzkampf um neue Arbeitskräfte kann es deshalb in Situationen hoher Arbeitskräftenachfrage und geringen Arbeitskräfteangebots zu besonderen Schwierigkeiten für den Staatssektor kommen.

In unserer Berechnung gehen wir davon aus, daß der Staatssektor langfristig nicht mehr wachsen wird. Es kommt also vor allem auf den Ersatzbedarf für ausscheidende Arbeitskräfte an. Unter den Annahmen konstanter Beschäftigung im Staatssektor, einer fiktiven Pensionsgrenze von 63 Jahren, und der Pensionierung aller derzeitigen Vollzeitbeschäftigten ist die Altersschichtung der Bediensteten im öffentlichen Dienst für die Zahl der notwendigen Neueinstellungen bestimmend. Die Annahmen sind in zunehmendem Maße für das "obere Ende" der Altersverteilung plausibel, in der die Pensionswahrscheinlichkeit gegen 100% geht. Denn für den Prognosezeitraum bis 2010 ist im wesentlichen nur relevant, wer in den nächsten 20 Jahren die Pensionsgrenze erreicht.

4.2 Bestimmung der Altersstruktur im öffentlichen Sektor

Um abzuschätzen, inwieweit die öffentlichen Arbeitgeber den regionalen Arbeitsmarkt in Zukunft beanspruchen werden, muß auf alle Beschäftigten des öffentlichen Dienstes - d.h. Gemeinde-, Landes- und Bundesbedienstete - in der Planungsregion 14 abgestellt werden. Zunächst muß die vorliegende Altersschichtung des Personals des Landesdienstes (in Zweijahresklassen, aufgeteilt nach Beamten/Richtern, Angestellten und Arbeitern, Stand Juni 1989) mit der des vom Bund beschäftigten Personals zur Altersschichtung des öffentlichen Sektors insgesamt konsolidiert werden.

Eine Altersschichtung der Bundesbeschäftigten für die Planungsregion 14 ist nicht zu ermitteln; lediglich die Gesamtzahl aller Vollzeitbeschäftigten des Bundes in der Region ist bekannt. Deshalb wird angenommen, daß die Altersschichtung der Bundesbediensteten der des Personals des Landesdienstes entspricht. Die Verteilung der Bundesbediensteten auf die Kategorien Beamte / Richter, Angestellte und Arbeiter in der Region und im Freistaat werden als identisch angenommen. (Anmerkung: Im Bundesdienst befinden sich gegenüber den Landesdiensten erheblich mehr Beamte/Richter (53% vs. 40%) und weniger Angestellte (16% vs. 42%). Diese Verteilung erscheint für die Region München übertragbar, da München kaum größere Bundesbehörden besitzt, die einen höheren Angestellten-(und Akademiker-)anteil aufweisen.

4.3 Altersschichtung und Nachwuchsbedarf des öffentlichen Sektors

Die so errechnete Altersschichtung wird nun mehrmals verwendet:

Die in Zweijahresklassen vorliegende Altersschichtung der öffentlichen Bediensteten wird in Fünfjahresklassen umgerechnet, um mit der so eingeteilten Altersschichtung aller Beschäftigten der Region gemäß Volkszählung 1987 vergleichbar zu sein. Dabei wird vereinfachend davon ausgegangen, daß innerhalb der Altersklassen eine Gleichverteilung vorliegt. Außerdem werden die VZ - Daten um zwei Jahre verschoben, damit sich beide Altersschichtungen auf das Jahr 1989 beziehen. Dieses Vorgehen ist mit der Annahme, daß die zwischen 1987 und 1989 Zugewanderten die Altersschichtung der Erwerbstätigen in der Region nicht verändert haben, identisch.

So kann man die Altersschichtung der Erwerbstätigen im öffentlichen Sektor mit der des privaten Sektors vergleichen. Außerdem kann man in absoluten Zahlen eine Gegenüberstellung der Altersschichtungen der Beamten/Richter, Angestellten und Arbeiter des öffentlichen Sektors vornehmen.

Die Neupensionierten in den Jahren 1990 bis 2010 werden nun unter Zugrundelegung einer fiktiven Altersgrenze von 63 Jahren bestimmt. Als Neupensionierte eines Jahres gelten diejenigen, die im vorausgegangenen Jahr 62 Jahre alt waren. Dieses rechnerische Vorgehen überschätzt den Anstieg der Neupensioniertenzahlen im Zeitablauf etwas, da die Erwerbsquoten schon vor Erreichen der Altersgrenze absinken, was bei der Interpretation der Zahlen berücksichtigt werden sollte.

Die Berechnung der aus dem öffentlichen Dienst ausscheidenden Akademiker findet wie folgt statt: Zunächst wird der Anteil der Personen im höheren Dienst für die Klassen Beamte/Richter und Angestellte ermittelt. Für die Landesbediensteten lagen diese Daten für die Landeshauptstadt München und für den Freistaat Bayern vor. In beiden Fällen unterscheiden sich die Quoten nur marginal (B/R: 28,66 bzw. 27,06%; Ang: 9,72 bzw. 9,5%), sodaß für die PR 14 28% bzw. 9,6% angenommen wurden. Bei den Bundesbediensteten lag die Quote im Freistaat bei 3,5% in beiden Kategorien, was durch den hohen Anteil von Bundespost und -bahn erklärt wird. Hier sind die Münchener Quoten höher anzusetzen. Allerdings gibt es insgesamt in der Freistaatsverwaltung nicht mehr als 4240 beamtete Akademiker, sodaß die Münchener Quoten in keinem Fall über 10% sein können. Hinzu kommt, daß die größten "akademikerlastigen" Behörden Bayerns nicht in München, sondern in Nürnberg (Bundesanstalt für Arbeit, Zentralverwaltung für Asylbewerber und andere) angesiedelt sind, und große Post- und Bahndirektionen auch woanders im Freistaat bestehen. Daher werden Quoten für Beamte/Richter und Angestellte von 8% geschätzt, eher zu hoch als zu niedrig. Damit schlägt sich der hohe Anteil der Bundesbeamten an den Bundesbediensteten nicht auf die Akademikerzahlen durch.

Anhang 5: Komplexität gewerblichen Lieferverkehrs – Fallbeispiel Apothekenversorgung

I

Ein nicht unerheblicher Teil des Verkehrs in Städten wird durch den Lieferverkehr gebildet. Diese Art des Verkehrs nimmt immer mehr zu. Diese Art des Verkehrs ist aber auch besonders zeitempfindlich, d.h. Verspätungen und Unregelmäßigkeiten wiegen besonders schwer. In der Literatur wird immer wieder darauf hingewiesen, daß dieser gewerbliche Liefer- und Versorgungsverkehr auch mit geringerem Fahraufwand abgewickelt werden könnte. Beispielsweise wird vorgeschlagen, daß bei bestimmten Fahrdiensten verschiedene Zielgruppen auf einer Fahrt angefahren und beliefert werden.

Um die Möglichkeiten solcher neuer Logistikkonzepte besser einschätzen zu können, soll im folgenden der Wirtschaftsverkehr einer Apotheke dargestellt werden. Apotheken sind zwar klein, sie haben aber einen sehr intensiven Wirtschaftsverkehr, weil die Produktpalette an Medikamenten in Deutschland enorm ist – sie geht in die Hunderttausende – und andererseits müssen dennoch alle benötigten Medikamente sofort oder in sehr kurzer Zeit bereitgestellt werden können.

II

Die häufige und schnelle Belieferung der Apotheken erinnert fast an die just-in-time-Lieferung. In fortschrittlichen Apotheken wird der Verkauf eines jeden Produktes direkt vom Computer erfaßt und auf die Bestellliste gesetzt. Diese Bestellliste wird mehrfach am Tag vom Großhandel über eine Datenfernleitung abgefragt. Die so eingegangene Bestellung wird auf dem Datenweg an das hauseigene Lager weitergeleitet. Ein etwa waschkorbgroßer Minicontainer fährt an dem Warenlager vorbei. Die gewünschten Medikamente fallen automatisch in den Minicontainer, und am Ende berechnet der Computer das Bruttogewicht der eingelagerten Medikamente und kontrolliert die Vollständigkeit der Lieferung, indem das Gewicht des gefüllten Minicontainers mit dem berechneten Gewicht von der Bestellung verglichen wird. Teilweise werden aber noch Medikamente von Hand in die Minicontainer gepackt. So ergeben sich aus jeder Bestellung für die Apotheke mehrere Minicontainer, die dann sofort ausgeliefert werden. Zwischen dem Abrufen der Bestellung via Datenline in der Apotheke und dem Abliefern der Minicontainer in der Apotheke vergehen normalerweise nicht mehr als eineinhalb Stunden.

III

Eine Apotheke hat ihren Einkauf normalerweise folgendermaßen organisiert: Ein Teil der Medikamente wird über den Großhandel erworben, ein anderer Teil wird als Direkteinkauf direkt vom Arzneimittelhersteller erworben. Wichtig für die kontinuierliche Versorgung oder Bereitstellung von Medika-

menten in der Apotheke ist der Kontakt zum Großhandel. Der Direkteinkauf beim Arzneimittelhersteller wird vor allen Dingen dann gewählt, wenn es darum geht, Produkte in sehr großen Mengen einzukaufen, für die man dann dementsprechende Rabatte bekommen kann, z.B. trifft dies für die häufig verkauften Kopfschmerztabletten zu. Direkteinkäufe werden aber auch dann getätigt, wenn es um ganz seltene Medikamente geht, die beim Großhandel auch nicht vorrätig sind. Eine Apotheke hat also Einkaufskontakte zu mehreren Großhandelsbetrieben und zu Dutzenden von Arzneimittelherstellern. Die Verflechtung einer Apotheke mit zwei bis drei Großhandelsbetrieben kommt dadurch zustande, daß sich die Apotheke einen Hauptlieferanten sucht, der ihr besonders günstige Konditionen bieten kann. Um aber mögliche Lieferengpässe, und seien sie auch noch so kurzfristig, dieses Hauptlieferanten überbrücken zu können, pflegt man Kontakte zu ein bis zwei weiteren Großhändlern. Da diese als Großhandel regelmäßig liefern wollen, muß zu jedem Betrieb ein regelmäßiger Handelskontakt aufgebaut werden. Auch die weniger wichtigen Großhandelsbetriebe fahren ein bis zweimal täglich zur Apotheke, um dorthin etwas auszuliefern. Von den verschiedenen Betrieben zusammen, wird eine Apotheke im Durchschnitt fünf bis sechsmal pro Tag beliefert. Bei Apotheken mit hohen Umsätzen können auch acht und mehr Lieferungen am Tag eingehen. Die einzelnen Großhändler haben jeweils einen eigenen Fuhrpark oder ein angeschlossenes oder beauftragtes Fuhrunternehmen, welches für sie die Ausfahrten übernimmt. Der Fuhrpark besteht häufig aus Kombi-PKW, die mit den bereits beschriebenen, wäschekorbgroßen Containern beladen werden und dann die Apotheken ansteuern. Je nach Bestellung kann eine Fuhre für eine Apotheke aus nur einem kleinen Container bestehen, es können aber auch ein halbes Dutzend oder mehr sein. Um das Verpacken möglichst schnell und sicher abzuwickeln, kann auch manchmal nur eine einzige Tube Salbe in einem kleinen Container liegen. Manchmal sind die Container aber auch bis an den Rand vollgepackt. Jeder Auslieferungsfahrer hat seine feste Runde, die er quasi nach einem exakten Fahrplan abfährt. Jeder Auslieferungsfahrer kommt jeden Tag fast auf die gleiche Minute an der selben Apotheke an, sofern nicht Verkehrsstaus die Auslieferung verzögern. Der Fahrer bringt dann die gelieferten kleinen Container in die Apotheke und nimmt die gestapelten leeren Container von der vorangegangenen Lieferung wieder mit. Da man die Container in leerem Zustand ineinander stapeln kann, genauso wie eben Wäschekörbe, nehmen diese auf der Rückfahrt etwas weniger Platz ein als auf der Hinfahrt. Es kommt aber auch vor, daß von den Apotheken Medikamente zurückgegeben werden, die dann in die Container gepackt werden. So läßt sich also im Vorfeld nicht sagen, wieviel "leerer Raum" von den Auslieferungs-PKWs durch die Gegend gefahren wird. Manche Großhändler liefern in ihrem Nahbereich die kleinen Container auch mit Hilfe von Mofas aus, auf denen jeweils die Fuhre für eine Apotheke gestapelt ist. Wie sich z.B. in Bonn beobachten läßt, haben diese Mofas gerade in den nachmittäglichen Stoßzeiten den Vorteil, daß sie an den Staus vorbeifahren können und eine termingerechte Belieferung der Apotheken sicherstellen können. Dies ist aber, wie gesagt, nur im Nahbereich eines Großhandels möglich. Großhandelsbetriebe haben aber ein sehr großes Einzugsgebiet, welches einen Durchschnitt von 50-100 km hat. Bei einer untersuchten Apotheke in Bonn ist ein Großhandel in Bonn lokalisiert, bei dem aber das Wenigste eingekauft wird, ein weiterer in Siegburg und ein dritter in Duisburg. Von Apotheken in Paderborn ist bekannt, daß die Großhandelsbeziehun-

gen bis nach Kassel, Detmold und Oelde reichen, und aus Bayern wissen wir, daß Großhandelsbeziehungen über die Entfernung Regensburg/München auch üblich sind.

Die Einkaufsbeziehungen der Apotheken zu den Arzneimittelherstellern, die sogenannten Direkteinkäufe, sind noch nicht so stark durchorganisiert. Üblicherweise kommt ein Vertreter der Arzneimittelhersteller zu einem Besuch in die Apotheke, um für bestimmte Produkte zu werben, besondere Verkaufskonditionen vorzustellen und um eine möglichst hohe Bestellung aufnehmen zu können. Im Durchschnitt schickt jeder Arzneimittelhersteller seinen Pharmareferenten einmal pro Quartal in die Apotheke. Aufgrund der Vielzahl von Arzneimittelherstellern führt dies trotzdem zu einem häufigen Vertreterbesuch in den Apotheken. Die Pharmareferenten nehmen die Bestellungen mit sich und leiten sie an den Arzneimittelhersteller weiter. Dieser stellt dann die gewünschte Bestellung zusammen und schickt sie an die Apotheke. Dabei wird sich in seltenen Fällen der Bundespost bedient, häufiger ist der Einsatz der Paketsdienste DPD und UPS, und noch verbreiteter ist der Einsatz von Spezialspeditionen, wie z.B. Transoflex. Auch durch die Direkteinkäufe kommt es also im Monat zu Dutzenden von Lieferfahrten zur Apotheke.

Eine interessante Neuerung, die zur Einsparung von Fahrten führt, liegt darin, daß mehr und mehr Arzneimittelhersteller das Vertriebssystem des Großhandels mitnutzen. Man spricht dabei vom sogenannten Überweisungsauftrag. Wie bisher erfolgt die Bestellung des Direkteinkaufs beim Vertreter bzw. Pharmareferenten, vom Arzneimittelhersteller wird die Bestellung aber dann an den Großhandel weitergeleitet mit dem Hinweis, daß der gewährte Naturalrabatt aus einem Depot, das der Arzneimittelhersteller beim Großhandel hat, beizulegen ist. Diese Überweisungsaufträge werden beim Großhandel dann abgearbeitet, wenn es Lücken gibt, und sie werden dann ausgeliefert, wenn Platz bei einer Auslieferungsfahrt vorhanden ist. Trotz dieser Einschränkungen erfolgt die Zustellung der direkt bestellten Medikamente auf diese Weise immer noch schneller, als wenn man sich der klassischen Auslieferungsdienste annehmen würde.

IV

Wesentlich geringer ist der Verkehr an Auslieferung aus der Apotheke heraus. Hierbei handelt es sich zum einen um Medikamente, die nicht vorrätig waren und die dann gebrechlichen Kunden ins Haus geliefert werden. Hierfür haben manche Apotheken einen Botendienst, der dies mit Fahrrädern oder Mofas oder ähnlichen Kleinkrafträdern übernimmt. Meistens handelt es sich um eine Fahrtrunde am Abend, die auf den Nahbereich um die Apotheke beschränkt ist. Zweimal im Monat werden die Rezepte von der Rezeptsammelstelle abgeholt. Auch hierfür gibt es einen Fahrdienst, der von Apotheke zu Apotheke fährt und dort die Rezepte einsammelt. Hier wird derzeit diskutiert, ob man sich nicht auch das Vertriebssystem des Großhandels zueigen machen könnte. Man könnte die Rezepte in einen Container des Großhandels legen und sie so an den Großhandel weiterleiten, wo sie dann zentral von der Rezeptabrechnungsstelle abgeholt werden könnten. Ein dritter, wenn auch sehr seltener

Fahrtenkomplex, besteht in der Behandlung zurückgenommener Altmedikamente. Diese werden über eine Zeitlang in der Apotheke gesammelt und schließlich einmal im Monat zu einer Deponie gefahren. Auch hier ließe sich möglicherweise das Vertriebssystem des Großhandels mitnutzen, indem die zurückgenommenen Altmedikamente in die Kleincontainer gepackt würden und dann beim Großhandel in einem zentralen Arzneimittelcontainer für Altmedikamente gesammelt würden, von wo sie dann als Sondermüll abtransportiert werden könnten.

V

Die vorangegangene Darstellung zeigt, daß selbst bei kleinen Unternehmen wie einer Apotheke die Lieferverpflichtungen sehr umfangreich sein können. Sie zeigt ferner, wie die moderne Vernetzung dazu beiträgt, den zeitlichen Abstand zwischen Bestellung und Lieferung immer mehr zu verringern, wodurch aber auch der Transport mehr und mehr zu einem kritischen Faktor wird. Das Beispiel zeigt drittens, wie die durch marktwirtschaftliche Konkurrenz gewonnene Flexibilität die Fahrtenmenge erhöht, weil jeder Kontakt ein eigenes Vertriebssystem nutzt. Viertens zeigt das Beispiel, daß einfache Vorschläge, etwa die Kombination des Apothekenlieferverkehrs mit dem für Fotohändler nicht ohne weiteres machbar ist. Substitutionen von Verkehr scheinen leichter möglich, wenn man sich auf die Verkehrsbeziehung einzelner Branchen bezieht. Wenn beispielsweise die Arzneimittelhersteller das Vertriebssystem des Großhandels mitnutzen oder wenn die Rezeptsammelstelle ebenfalls auf das Vertriebs- und Fahrtenssystem des Großhandels zurückgreift.