



Das Jahrhundert der Metropolen

EINE ANALYSE DER URSACHEN UND KONSEQUENZEN
VON URBANISIERUNG

Zusammenfassung



Bei dieser Broschüre handelt es sich um eine Zusammenfassung der Publikation *The Metropolitan Century: Understanding Urbanisation and its Consequences* (OECD Publishing, Paris). Die komplette Publikation in Englisch ist in der OECD iLibrary verfügbar unter:

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264228733-en>.

Diese Broschüre wurde im Rahmen des von der Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung der Europäischen Kommission finanziell unterstützten OECD-Projekts „Urban Trends and Governance“ erstellt.

Das vorliegende Dokument wird unter der Verantwortung des Generalsekretärs der OECD veröffentlicht. Die darin zum Ausdruck gebrachten Meinungen und Argumente spiegeln nicht zwangsläufig die offizielle Position der OECD-Mitgliedstaaten oder der Europäischen Kommission bzw. der Europäischen Union wider.

Dieses Dokument und die darin enthaltenen Karten berühren nicht den völkerrechtlichen Status und die Souveränität über Territorien, den Verlauf der internationalen Grenzen und Grenzlinien sowie die Namen von Territorien, Städten und Gebieten.

Bildquellen (in der Reihenfolge des Erscheinens):

- © Albert Pego/Shutterstock.com
- © Pigprox/Shutterstock.com
- © ChameleonsEye/Shutterstock.com
- © Greir/Shutterstock.com
- © TAGSTOCK1/Shutterstock.com
- © mejnak/Shutterstock.com
- © Sean Pavone/Shutterstock.com
- © Bojan i Jelena/Shutterstock.com
- © mguttman/Shutterstock.com
- © Veronika Galkina/Shutterstock.com
- © pogonici/Shutterstock.com
- © dablyd/Shutterstock.com
- © karnizz/Shutterstock.com
- © T photography/Shutterstock.com

© OECD 2015



Urbanisierung im 21. Jahrhundert

Gegen Ende dieses „Jahrhunderts der Metropolen“ wird der weltweite Prozess der Urbanisierung weitgehend abgeschlossen sein. Bereits heute leben über 50% der Weltbevölkerung in Städten. 2100 wird dieser Anteil Prognosen zufolge bei 85% liegen. Damit wird sich die Stadtbevölkerung im Verlauf von nur 150 Jahren von weniger als einer Milliarde im Jahr 1950 auf neun Milliarden im Jahr 2100 erhöhen.

Kennzeichnend für diese Entwicklung ist nicht nur die allgemeine Zunahme der Stadtbevölkerung, sondern auch das Entstehen von Megastädten. 1950 waren New York und Tokyo die einzigen städtischen Ballungsräume mit mehr als zehn Millionen Einwohnern. 2030 wird es voraussichtlich 41 solcher Megastädte geben. Von den zehn größten Megastädten werden sieben in Asien liegen.

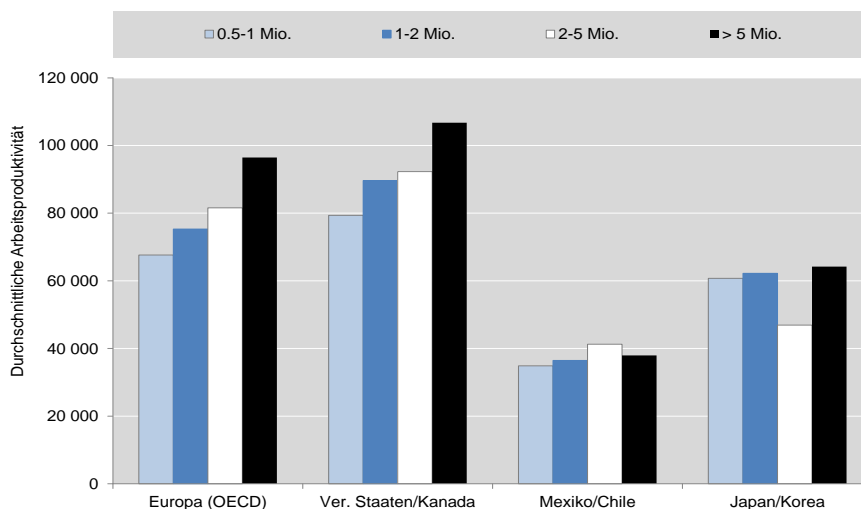
Die Geheimnisse erfolgreicher Städte

Was macht eine Stadt reich?

Die Wirtschaftsleistung einer Stadt wird durch einen komplexen Katalog von Politikmaßnahmen auf nationaler und lokaler Ebene beeinflusst, die einander ergänzen. Sie folgt einer Reihe allgemeiner Muster, die in den meisten Städten zu beobachten sind. Beispielsweise

hängt das Produktivitätsniveau einer Stadt (und damit ihre Wirtschaftsleistung) von der Einwohnerzahl ab: Größere Städte sind im Allgemeinen produktiver. Neueren OECD-Untersuchungen zufolge erhöht sich die Produktivität einer Stadt mit jeder Verdoppelung der Einwohnerzahl um 2-5%. Dies ist mehreren Faktoren zuzuschreiben, wie dem stärkeren Wettbewerb, dem größeren lokalen Arbeitsmarkt (der für eine bessere Übereinstimmung zwischen Arbeitskräftenachfrage und -angebot sorgt), der schnelleren Verbreitung von Ideen sowie der größeren intellektuellen und unternehmerischen Vielfalt.

Auch der Anteil der hochqualifizierten Einwohner hat einen großen Einfluss auf das Produktivitätsniveau, schon allein deshalb, weil Personen mit höherem Bildungsniveau im Allgemeinen produktiver sind. Dabei kommt hinzu, dass ein höherer Anteil von Personen mit hohem Bildungsniveau das Produktivitätsniveau aller Arbeitskräfte erhöht, unabhängig davon, wie hoch deren eigenes Bildungsniveau ist. Da der Hochqualifiziertenanteil in großen Städten in der Regel höher ist, können sich die Produktivitätseffekte von Einwohnerzahl und Humankapital gegenseitig verstärken.



Anmerkung: Durchschnittliche Arbeitsproduktivität (in US-\$ pro Jahr) in Abhängigkeit von der Größe des städtischen Ballungsraums.

Quelle: OECD-Berechnungen auf der Grundlage von OECD (2014), „Metropolitan areas“, *OECD Regional Statistics* (Datenbank).



Auch der Grad der wirtschaftlichen Spezialisierung einer Stadt hat Auswirkungen auf ihre Wirtschaftsleistung. Ist sie stark spezialisiert, ist das positiv, solange die betreffenden Branchen florieren. Zugleich verringert sich durch eine solche Spezialisierung aber auch die wirtschaftliche Resilienz, so dass im Fall eines Niedergangs der fraglichen Branchen, das Risiko eines schweren Konjunkturabschwungs steigt.

Außerdem ist die Wirtschaftsstärke einer Stadt auch direkter Ausdruck der Qualität ihrer Governance- bzw. Verwaltungsstrukturen. Häufig beruhen die administrativen Grenzen in städtischen Ballungsräumen auf jahrhundertalten Aufteilungen, die den heutigen Mustern menschlicher Aktivität nicht mehr gerecht werden. In städtischen Ballungsräumen mit fragmentierten Governancestrukturen ist die Produktivität in der Regel geringer: Bei gleicher Einwohnerzahl ist die Produktivität in Ballungsräumen mit einer doppelt so hohen Gemeindezahl um ca. 6% niedriger. Dieser Effekt verringert sich fast um die Hälfte, wenn es eine übergeordnete Verwaltungsebene für den gesamten städtischen Ballungsraum gibt.

Was bewirkt, dass Städte „funktionieren“?

Damit Städte „funktionieren“, müssen verschiedene Faktoren zusammenkommen. Einige dieser Faktoren sind dieselben, die auch die Funktionsfähigkeit einer Gesellschaft oder eines Landes insgesamt gewährleisten, andere hingegen beziehen sich speziell auf Städte. Die Vorteile guter Governancestrukturen können z.B. in städtischen Ballungsräumen besonders groß sein: Die Dichte der Möglichkeiten für Kontakte und Austausch, die ausschlaggebend ist für die Dynamik und Produktivität von Städten, hat auch zur Folge, dass die Handlungen von Privathaushalten und Unternehmen sowie die Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen Bereichen öffentlicher Politik in Städten üblicherweise stärkere positive oder negative Ausstrahlungseffekte haben als in

weniger dicht besiedelten Räumen. Daher ist es besonders wichtig, dass die Governancestrukturen der funktionalen Realität städtischer Ballungsräume Rechnung tragen. Wenn die Verwaltungsstrukturen stimmen hat das positive Auswirkungen auf die Funktionsfähigkeit des städtischen Gefüges.



- Vor allem Flächennutzungs- und Verkehrsplanung müssen effektiv koordiniert werden. Diese beiden Politikbereiche ergänzen einander, so dass im einen Bereich nur dann wirkungsvolle Ergebnisse erzielt werden können, wenn dies im anderen Bereich ebenfalls gelingt.
- Mit einem integrierten Angebot im öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) kann gewährleistet werden, dass die verschiedenen öffentlichen Verkehrsleistungen in einem städtischen Ballungsgebiet aufeinander abgestimmt sind. Für die Einwohner hat dies viele Vorteile, z.B. einheitliche Fahrkartensysteme, kürzere Fahrtzeiten sowie ein dichteres, ausgedehnteres öffentliches Verkehrsnetz.



- In der Raumplanung gilt es das richtige Gleichgewicht zwischen dem Schutz bestehender Stadtviertel sowie Grünflächen und der Ausweisung von neuem Bauland zu finden.
- Um den knappen Verkehrsraum in Städten effizient zu nutzen, bedarf es einer intelligenten Straßenverkehrspolitik. Wichtig ist dabei insbesondere, dass die Anreize für Fahrten im eigenen Auto den tatsächlichen Kosten Rechnung tragen. Meistens bedeutet das auf Fahrten ins Stadtzentrum höhere Abgaben zu erheben, um sogenannte Externalitäten zu berücksichtigen, z.B. Luftverschmutzung und Verkehrsüberlastung. In mehreren Städten konnten City-Mautgebühren trotz des in diesem Bereich häufig anzutreffenden politischen Widerstands mit Erfolg eingeführt werden.
- Das Vertrauen der Stadtbewohner ineinander und in die öffentliche Verwaltung ist wichtig, da es zu mehr Kooperation führt, was wiederum die Lebensqualität erhöht. Dabei geht es sowohl um kleine Dinge wie Rücksichtnahme und gegenseitigen Respekt als auch um größere Dinge wie die Einhaltung der Gesetze und die Unterstützung von Reformen.
- Das städtische Gefüge muss nicht nur im normalen Alltag funktionieren, sondern auch im Fall unerwarteter Ereignisse oder gar Katastrophen. Widerstandsfähige Städte verfügen über wirkungsvolle Regelungen, die das Eintreten solcher Ereignisse verhindern bzw. deren Folgen begrenzen, falls sie sich nicht verhindern lassen.





Sind Städte gut für ihre Bewohner?

Städte erfüllen eine Vielzahl von Funktionen, vor allem aber sind sie Lebensraum. Eine wichtige Frage ist daher, ob Städte den Bedürfnissen und Erwartungen ihrer Einwohner gerecht werden. So vielschichtig diese Frage im Einzelnen auch sein mag, hat das Leben in gut funktionierenden Großstädten insgesamt doch große Vorteile. Millionen von Menschen ziehen sogar ein Leben in schlecht funktionierenden Großstädten dem Leben in Kleinstädten oder auf dem Land vor.

Positiv schlägt zu Buche, dass Städte die Produktivität und das Lohnniveau ihrer Bewohner erhöhen. Dieser Effekt nimmt mit wachsender Einwohnerzahl zu. Bei gleichem Qualifikationsniveau verdient ein Beschäftigter in Los Angeles z.B. etwa 20% mehr als in der texanischen Kleinstadt Galveston. Großstädte sind besonders attraktiv für gut ausgebildete Arbeitskräfte, nicht zuletzt, weil sie auf großen lokalen Arbeitsmärkten leichter einen ihrem

Qualifikationsniveau entsprechenden Arbeitsplatz finden. Für Paare, bei denen beide Partner hochqualifiziert sind, ist dies besonders wichtig, da es in kleineren Städten oder ländlichen Gebieten oft keine geeigneten Beschäftigungsmöglichkeiten für beide gibt.

Die Vorteile, die städtische Arbeitsmärkte hochqualifizierten Arbeitskräften bieten, übertragen sich jedoch nicht zwangsläufig auf alle Stadtbewohner mit niedrigerem Bildungsniveau. Großstädte sind häufig durch ein Nebeneinander von Stadtvierteln mit hoher und niedriger Arbeitslosigkeit geprägt. Die Ungleichheit ist in Großstädten in der Regel größer als in ländlichen Gebieten und das Gefälle zwischen Arm und Reich hat sich in den letzten Jahrzehnten vergrößert. Damit verbunden ist das Problem der sozialen Ausgrenzung, also des systematischen Ausschlusses vom gesellschaftlichen Alltagsleben. Häufig sind es bestimmte Bevölkerungsgruppen, die besonders



stark von sozialer Ausgrenzung betroffen sind, z.B. Migranten, ethnische Minderheiten oder junge Menschen aus einkommensschwachen Haushalten. Die Beschäftigungshindernisse, vor denen diese Gruppen stehen, sind nicht nur wirtschaftlicher Art. Außerdem wird der Effekt sozialer Ausgrenzung oft von Generation zu Generation weitergegeben. Eine entscheidende Herausforderung für die politisch Verantwortlichen besteht darin sicherzustellen, dass das Beschäftigungs- und Dienstleistungsangebot allen Einwohnern unabhängig von ihrem sozio-ökonomischen Hintergrund offensteht und dass alle gleichberechtigten Zugang zu Bildung und Kompetenzen haben, damit Integration gefördert und Segregation verhindert wird. Eine entscheidende Rolle spielen dabei das öffentliche Verkehrsangebot und das Straßenverkehrsnetz. Aus Sicht ihrer Einwohner ist eine Stadt immer nur so groß wie das Gebiet, das in einer zumutbaren Fahrtzeit erreicht werden kann.

Den Einkommensvorteilen von Großstädten stehen zugleich höhere Kosten gegenüber. Empirischen Studien zufolge steigen die finanziellen Kosten des Großstadtlebens – z.B. Wohnungskosten und Gebühren für kommunale Dienstleistungen – parallel zu den Löhnen. Bei der Lebensqualität geht es jedoch um mehr als nur um die materiellen Lebensbedingungen bzw. das Lohn- und Preisniveau, und so sind für die Entscheidung, in eine Stadt bzw. umgekehrt aufs Land zu ziehen, nicht nur finanzielle Faktoren ausschlaggebend.

Hohe nicht-monetäre Kosten entstehen in vielen Städten z.B. durch Verkehrsüberlastungen und lange Fahrtzeiten. Auch die Luftverschmutzung durch Verkehr und Industrie ist in Großstädten in der Regel höher, vor allem in Volkswirtschaften, die einen raschen Industrialisierungsprozess durchlaufen. Das Ausmaß der Verkehrsüberlastung und der Luftverschmut-

zung hängt stark von der städtebaulichen Organisation und der Verkehrsinfrastruktur ab – Faktoren, die zu einem großen Teil durch politische Entscheidungen (bzw. deren Fehlen) beeinflusst werden. Dies zeigt sich daran, dass Verkehrsüberlastungen und Luftverschmutzung in städtischen Ballungsgebieten vergleichbarer Größe sehr unterschiedlich ausgeprägt sein können.



Zu den nicht-monetären Vorteilen von Großstädten gehören die vielfältigen Serviceangebote, die sie bieten. Das pulsierende Kulturleben großer Städte, ihre Baudenkmäler, das Nachtleben sowie Freizeitangebote aller Art sind für Besucher und Einwohner gleichermaßen attraktiv. Ein vielfältiges Waren- und Dienstleistungsangebot, wie es große Städte bieten, ist in kleineren Städten und ländlichen Räumen nicht möglich. Auch die Qualität und Vielfalt spezialisierter Dienstleistungsangebote, z.B. medizinischer Versorgung und Bildung, nehmen in der Regel mit der Größe einer Stadt zu. Das Gleiche gilt für die wirtschaftlichen Möglichkeiten: Selbst wenn der Umzug in eine Großstadt auf kurze Sicht zu realen Einkommenseinbußen führt, ist er im Allgemeinen mit besseren Zukunftsaussichten und auf längere Sicht höheren Löhnen verbunden.



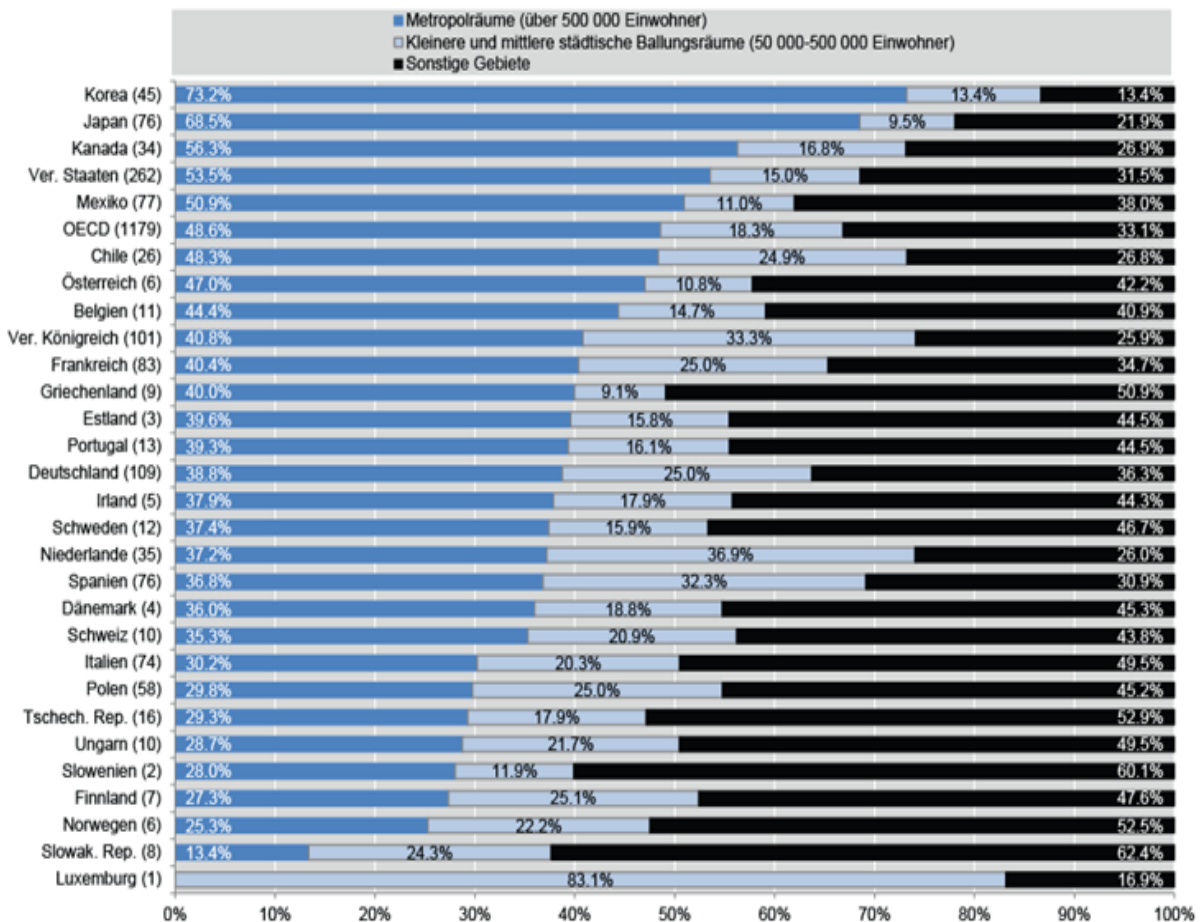
Die oben genannten Gründe machen Großstädte für Menschen aller Einkommenschichten attraktiv. Dies erklärt auch das häufig hohe Niveau an sozialer Ungleichheit in Großstädten, das sich häufig auch räumlich abzeichnet: Arme Viertel stehen reichen Vierteln gegenüber. Dies erhöht soziale Ausgrenzung und Ungleichheit, weil in den unterschiedlichen Wohngebenden auch das Dienstleistungsangebot und die Verkehrsanbindung unterschiedlich gut sind. Die räumliche Trennung von armen und reichen Vierteln führt außerdem zu einem ungleichen Bildungszugang, selbst wenn die Höhe der Ausgaben für Schulen und sonstige Bildungseinrichtungen nicht vom Einkommensniveau der jeweiligen Viertel abhängig ist. Sogenannte „Peer-Effekte“ – der

Einfluss des sozialen Hintergrunds und des Kompetenzniveaus der Mitschüler – wirken sich erheblich auf den Bildungserfolg aus. Daher führt die räumliche Trennung zwischen wohlhabenden und armen Wohngebenden zu einer Verstärkung der Ungleichheitsmuster.

Anmerkung: Bevölkerungsanteil in Metropolräumen (großen städtischen Ballungsräumen), kleineren bzw. mittleren städtischen Ballungsräumen und außerhalb von städtischen Ballungsräumen.

Quelle: OECD-Berechnungen auf der Grundlage von OECD (2013), *OECD Regions at a Glance 2013*, OECD Publishing, Paris; OECD (2014), „Metropolitan areas“, OECD Regional Statistics (Datenbank).

Bevölkerungsanteil in städtischen Ballungsräumen





Hier spielen auch die Governancestrukturen eine Rolle: Die administrative Zerteilung städtischer Ballungsräume in viele kleine Gemeinden kann die Ungleichheit verschärfen. Je stärker ein städtischer Ballungsraum in verschiedene Gemeinden aufgegliedert ist, umso wahrscheinlicher ist es, dass die Bevölkerung innerhalb der einzelnen Gemeinden sozioökonomisch homogen ist. Wenn die Steuereinnahmen in ärmeren Gemeinden niedriger sind, stehen dort weniger Mittel für öffentliche Dienstleistungen zur Verfügung, was zu einer Benachteiligung der Einwohner dieser Gemeinden führt. Dies verstetigt zugleich die sozioökonomische Segregation, weil diejenigen, die es sich leisten können, damit Anreize haben, in reichere Viertel umzuziehen. Wohlhabendere Viertel verstärken diesen Trend häufig durch Bebauungsregeln – z.B. Mindestgrundstücksgrößen –, die dafür sorgen, dass die Immobilienpreise hoch bleiben, und die so den Zuzug ärmerer Mitbürger verhindern.

Geeignete Governancestrukturen, die sich auf den gesamten städtischen Ballungsraum erstrecken, können bei der Überwindung solcher Probleme helfen. Gute Verkehrsverbindungen in wohlhabendere Teile eines städtischen Ballungsraums sind für die Einwohner ärmerer Gemeinden besonders wichtig, da sie den Zugang zu Arbeitsplätzen und Freizeitangeboten eröffnen, die in ihrer Gegend fehlen. Um solche öffentlichen Verkehrsverbindungen einzurichten und zu betreiben, sind müssen Verwaltungsstrukturen existieren, die die notwendige Koordination über Gemeindegrenzen hinweg sicherstellen können. Durch wirkungsvolle Governancemechanismen auf Ebene der städtischen Ballungsräume können zudem Ungleichheiten im öffentlichen Dienstleistungsangebot verringert werden, da sie

für eine gerechtere Angebotsverteilung und für Bebauungsregeln sorgen, die die soziale Schichtung der Lebensräume nicht zusätzlich verstärken.



Sind Städte gut für das gesamte Land?

Der Grad der Verstädterung beträgt weltweit über 50%. Innerhalb des OECD-Raums ist die Bevölkerungskonzentration sogar noch stärker. Ungefähr die Hälfte der OECD-Bevölkerung verteilt sich auf 300 Metropolräume, d.h. große städtische Ballungsräume mit über 500 000 Einwohnern. Auf diese Ballungsgebiete entfällt deutlich mehr als die Hälfte des BIP des OECD-Raums. Die Bedeutung der Städte misst sich jedoch nicht nur in Zahlen. Ihre Verbindungen zum Umland wie auch zu anderen weiter entfernt liegenden Gegenden machen Städte zu Zentren von Produktivität sowie Innovation und gestatten es ihnen, das Umland mit Waren und Dienstleistungen zu versorgen und eine entscheidende Rolle bei der Förderung von Kompetenzangebot und ökologischer Effizienz für ein nachhaltiges und inklusives Wachstum zu spielen.



Städte und vor allem Großstädte sind die treibenden Kräfte des langfristigen Wirtschaftswachstums. Das langfristige Wirtschaftswachstum eines Landes hängt von seiner Fähigkeit ab, zu innovieren und die Grenzen des technisch Möglichen zu verschieben. Die Agglomerationsvorteile von Großstädten – insbesondere Wissenstransfers und größere Anreize für die Bewohner, in Humankapital zu investieren – machen Städte zu den wichtigsten Zentren von Forschung und Entwicklung, Patentaktivitäten und Wagniskapital. Innovation ist zwar überall möglich, aber üblicherweise besonders in stark urbanisierten Räumen anzutreffen. Städte spielen daher eine entscheidende Rolle für den technischen Fortschritt, womit ihnen zugleich eine Wegweiserfunktion zukommt.

Die Vorteile von Städten machen sich auch über die Stadtgrenzen hinaus bemerkbar. Die Ausstrahlungseffekte, die von größeren auf kleinere Städte oder Nachbarregionen ausgehen, sind erheblich. Regionen, die eine Stadt mit über 500 000 Einwohnern umfassen, verzeichnen ein deutlich höheres Wirtschaftswachstum als Regionen ohne großes städtisches Zentrum. Und das Bevölkerungswachstum nichtstädtischer Regionen ist im Durchschnitt höher, wenn diese Regionen in der Nähe großer Städte liegen. Die positiven wirtschaftlichen Effekte von Großstädten auf das Umland lassen sich noch bis

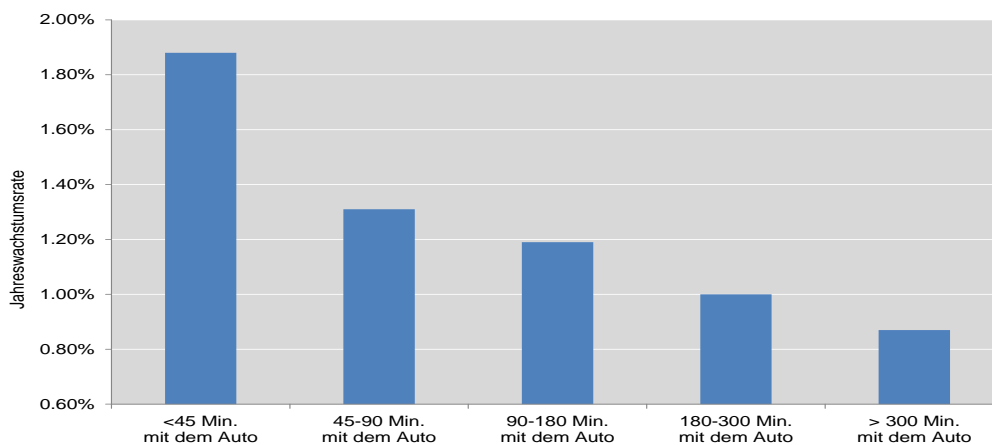
zu einer Entfernung von 200-300 Kilometern feststellen. Genau genommen ist der aussagekräftigste Maßstab solcher Ausstrahlungseffekte jedoch nicht die Entfernung, sondern die Verkehrsanbindung, die in Fahrtzeit gemessen wird. Es gibt auch Belege für positive Wachstumseffekte der Nähe zu kleineren Städten, diese Effekte sind jedoch lokalisierter und nur in einem deutlich geringeren Radius festzustellen.

Außerdem gehen auch von der Nähe anderer Städte positive Ausstrahlungseffekte auf das Produktivitätsniveau einer Stadt aus. Dies könnte mit erklären, warum europäische Metropolen nicht eine ähnliche Größe erreichen wie die größten Städte der Vereinigten Staaten: Kleinere Städte dürften in Europa nicht so stark im Nachteil sein, da sie in größerer Nähe zu anderen Städten liegen und deshalb an deren Agglomerationseffekten teilhaben können.

Anmerkung: Jahresdurchschnittliches Wachstum des Pro-Kopf-BIP zwischen 1995 und 2010 unter Berücksichtigung von länderspezifischen fixen Effekten und Ausgangsniveau des Pro-Kopf-BIP.

Quelle: Ahrend, R. und A. Schumann (2014), "Does regional economic growth depend on proximity to urban centres?", *OECD Regional Development Working Papers*, No. 2014/07, OECD Publishing, Paris.

BIP-Wachstum nach Entfernung zur nächsten Großstadt





Sind große Städte gut für den Planeten?

Großstädte verursachen erhebliche Umweltbelastungen. Allerdings ist es nicht das Stadtleben an sich, das hierfür verantwortlich ist, sondern die schiere Zahl der Einwohner in großen Städten. Wenn die gleiche Zahl Menschen über eine größere Fläche verstreut leben würde, wären die Umwelteinwirkungen nicht geringer. Im Gegenteil, gemessen am Pro-Kopf-Beitrag zum Klimawandel und sonstigen Umweltschädigungen schneiden größere Städte vielfach sogar besser ab. Die CO₂-Emissionen pro Kopf des bodengebundenen Verkehrs sind in großen Ballungsräumen z.B. niedriger als in eher ländlich geprägten Regionen, vorausgesetzt, die entsprechenden Ballungsräume verfügen über ein gut ausgebauten öffentliches Verkehrsnetz. Auch die versiegelte Fläche je Einwohner ist in großen Städten geringer als in ländlichen Gebieten. Zudem sind Großstädte wichtige Akteure wenn es darum geht umweltfreundliches Wirtschaftswachstum zu fördern. Umweltfreundliche Maßnahmen haben auf lokaler Ebene in der Regel weniger negative Effekte auf das Wirtschaftswachstum als auf nationaler Ebene.

Letztlich ist es nicht so sehr die Größe, die über die Umweltauswirkungen von Städten entscheidet, als vielmehr die Art und Weise, wie sie organisiert sind. Die während der aktuellen Verstädterungswelle getroffenen Entscheidungen werden daher über einen sehr langen Zeitraum hinweg einen entscheidenden Einfluss auf die ökologische Nachhaltigkeit menschlicher Aktivität haben.

Die vorliegende empirische Evidenz lässt darauf schließen, dass die umweltschädlichen Effekte der Verstädterung umso höher sind, je stärker zersiedelt die betroffenen Gebiete sind.

Angesichts des häufig hervorgehobenen Ziels der Politik, die Zersiedelung zu begrenzen, überrascht es, dass die politischen Rahmenbedingungen der meisten Städte sogenannten „Urban Sprawl“ subventionieren bzw. Anreize zur Zersiedelung schaffen. In der Mehrzahl der Städte werden die negativen Externalitäten des Autoverkehrs, wie z.B. Luftverschmutzung und Verkehrsüberlastungen, nicht oder zumindest nicht richtig eingepreist. Dies begünstigt Zersiedelung, da es die Kosten reduziert weiter entfernt vom Stadtzentrum zu leben.



Zudem gelten in vielen Ländern noch andere Bestimmungen für Städte, z.B. steuer- oder ordnungspolitischer Art, die die Zersiedelung fördern, üblicherweise als unbeabsichtigter Nebeneffekt. Dies hat zur Folge, dass die Menschen weiter voneinander entfernt leben als eigentlich gewünscht. Am besten wäre es, diese Vorschriften zu korrigieren. Dadurch könnten die Umweltergebnisse deutlich verbessert werden. Solange aber keine entsprechenden Reformen unternommen werden, gehören Bestimmungen in Bezug auf die einzuhalten Mindestbebauungsdichte zu den besten Alternativen.



Herausforderungen der Urbanisierung im 21. Jahrhundert

Die Verstärkungswelle des 21. Jahrhunderts könnte sich für die Stadtbewohner selbst, die betreffenden Staaten und den Planeten insgesamt sehr positiv auswirken. Voraussetzung dafür ist jedoch, dass eine Reihe wichtiger Herausforderungen bewältigt wird. Einige dieser Herausforderungen sind weltweit dieselben: Beispielsweise stehen alle Städte vor ökologischen Herausforderungen und müssen ihre Widerstandsfähigkeit gegenüber Schocks verschiedenster Art erhöhen. Vielen fällt es außerdem schwer, ausreichend erschwinglichen Wohnraum in Gebieten mit guter Verkehrsanbindung bereitzustellen.

Vereinigten Staaten, stehen vor der Herausforderung, den CO₂-Fußabdruck großer Agglomerationen mit hohem Pkw-Verkehrsaufkommen zu reduzieren und eine effektive Organisation der Verkehrswege für große, häufig wachsende Einwohnerzahlen zu gewährleisten. Japan sowie einige andere Länder müssen ihre Städte an die Bedürfnisse einer alternden Bevölkerung anpassen. Europa muss sich mit der Tatsache auseinandersetzen, dass seine Großstädte – im weltweiten Vergleich – relativ klein sind, was eine besondere Bedeutung der Verkehrsverbindungen zwischen den verschiedenen Städten impliziert.



Außerdem erwartet die aufstrebende Mittelschicht weltweit von Städten nicht nur gute Arbeitsplätze und ein sicheres Auskommen, sondern auch, dass sie lebenswerter werden. Voraussetzung für eine höhere städtische Lebensqualität sind weniger Umweltverschmutzung und weniger Staus, gute Verkehrsverbindungen zu den Orten, wo die Menschen sein müssen bzw. sein wollen, sowie ein allgemein attraktives und sicheres Umfeld mit einem guten Freizeitangebot.

In Entwicklungsländern haben viele Städte zudem Schwierigkeiten bei der Bereitstellung von Grundinfrastrukturen wie Trinkwasserversorgung, Abwasserentsorgung oder einer flächendeckenden Stromversorgung. Die Umweltverschmutzung ist zwar nicht nur in den Megastädten und Metropolen von Schwellen- und Entwicklungsländern ein Problem, hat dort aber besonders bedenkliche Formen angenommen. Viele Städte, vor allem in den

Während der Urbanisierungsprozess in weiten Teilen Europas und Nordamerikas bereits weitgehend abgeschlossen ist und sich schon in städtebaulichen Strukturen und Infrastrukturen niedergeschlagen hat, bietet sich in Entwicklungs- und Schwellenländern eine einmalige Gelegenheit, die Zukunft ihrer Städte zu gestalten. Die heute auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene getroffenen Entscheidungen werden die Funktionsweise, Lebensqualität und ökologische Nachhaltigkeit der betreffenden Städte über Jahrzehnte hinweg beeinflussen.



Städte zukunftsfest machen

Die großen mit der Urbanisierung einhergehenden Herausforderungen könnten erklären, warum es in vielen Ländern immer noch Bestimmungen gibt, die eine Begrenzung der Verstädterung zum Ziel bzw. zur Folge haben. Anstatt ihre Anstrengungen auf einen von vornherein verlorenen Kampf gegen einen globalen Trend zu verschwenden, sollten die politischen Entscheidungsträger auf nationaler, subnationaler und kommunaler Ebene den Urbanisierungsprozess begleiten und steuern, um dafür zu sorgen, dass er in gut funktionierenden, lebenswerten und ökologisch nachhaltigen Städten resultiert.

Verkehrsplanung war bereits im alten Rom eine Herausforderung und wird dies auch künftig sein. Ohne ein gutes öffentliches Verkehrssystem wird es den meisten großen Metropolgebieten nicht möglich sein, zu einem funktionierenden Ganzen zu werden. Dies zeigt sich nur zu deutlich am Grad der Verkehrsüberlastung, der in vielen rasch expandierenden Städten in Schwellenländern zu beobachten ist. Qualität und Effizienz des öffentlichen Verkehrswesens sind stark von einer

guten Flächennutzungs- und Verkehrsplanung abhängig. Geeignete Governancestrukturen auf Ebene des gesamten Ballungsraums können für den Erfolg von Maßnahmen in diesem Bereich von entscheidender Bedeutung sein.

Der Erfolg der Städte liegt nicht nur in den Händen lokaler Institutionen und Akteure, eine entscheidende Rolle spielt auch der Rahmen, den die nationalen Regierungen vorgeben. Nur wenn die Rahmenbedingungen auf nationaler Ebene stimmen, können Initiativen auf kommunaler Ebene die erforderliche Wirkung entfalten. Die Politik auf nationaler Ebene entscheidet normalerweise sowohl über die Möglichkeiten als auch über die Anreize, die sich Städten bieten. Ein starker nationaler Rahmen für die CO₂-Besteuerung erweitert beispielsweise das Spektrum an ökologisch sinnvollen Lösungen für Städte und verringert die Kosten – bzw. erhöht die Erträge – von Investitionen in den Klimaschutz (z.B. in umweltfreundliche Infrastrukturen oder Energieeffizienzmaßnahmen).





Die politische Ökonomie des Jahrhunderts der Städte

Nur ein Dutzend OECD-Länder hat insgesamt eine so hohe Einwohnerzahl wie die größten Städte der Welt (z.B. Tokyo, Guangzhou, New York, Delhi und Jakarta). Da die Zahl der Megastädte bis 2030 voraussichtlich auf über vierzig angewachsen wird – und viele davon in rasch expandierenden Ländern liegen – ist es nur eine Frage der Zeit, bis viele städtische Agglomerationen wirtschaftlich stärker sein werden als die meisten OECD-Länder. Zusammen mit der wachsenden Bedeutung großer Städte innerhalb der Länder wird dies zu einer Machtverlagerung zu Gunsten der Städte führen. Es ist im Interesse der nationalen Regierungen, diese Umwälzungen durch eine Modernisierung und Anpassung der Verwaltungsstrukturen zu begleiten, damit diese den Anforderungen großer städtischer Verdichtungs-räume besser gerecht werden und um sicherzustellen, dass Funktionen, die am besten auf Ebene des städtischen Ballungsraums wahrgenommen werden, auch tatsächlich dort angesiedelt sind. Die Regierungen vieler Länder haben dies erkannt und arbeiten aktiv an entsprechenden Regelungen. Die Beibehaltung veralteter, fragmentierter kommunaler Verwaltungsstrukturen könnte innerhalb einzelner Länder die Machtverlagerungen weg von der nationalen Ebene hin zu den großen Städten verzögern, dafür müsste jedoch ein hoher Preis gezahlt werden. Das Wachstum städtischer Ballungsräume – der Motoren von Wirtschaft

und Gesellschaft – einzudämmen, würde nicht nur die wirtschaftliche und politische Kraft dieser Gebiete, sondern auch der Länder insgesamt beeinträchtigen.

Städte sind Organismen, die eine Eigendynamik haben. Was eine Metropole auszeichnet, sind nicht so sehr ihre Gebäude und Straßen, sondern vielmehr das Zusammenspiel ihrer Einwohner



und die Summe ihrer Fähigkeiten. Solange eine Stadt ökologisch nachhaltig ist und eine hohe Lebensqualität bietet, spielt es kaum eine Rolle, wie sie genau aussieht. Schließlich haben sich Städte immer schon fortwährend verändert, und sie werden dies auch weiter tun. Künftige Entwicklungen konstruktiv zu begleiten und in der Lage zu sein, rasch auf neue Herausforderungen zu antworten, sind die entscheidenden Voraussetzungen um sicherzustellen, dass sich die Umwälzungen dieses „Jahrhunderts der Städte“ für die Stadtbewohner selbst und die Menschheit insgesamt positiv auswirken.

Diese Brochüre ist eine Zusammenfassung des Reports *The Metropolitan Century: Understanding Urbanisation and its Consequences*, der über die OECD iLibrary unter folgendem Link erhältlich ist:
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264228733-en>.



With the financial assistance
of the European Union