

DASL – Texte zur Bau – und Planungskultur

Städte in Deutschland 2030

Herausforderungen und Chancen für Stadtentwicklung und Städtebau



Ambrogio Lorenzetti

Ausschnitt aus Effetti del Buon Governo in Città

Positionspapier der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung zu Aufgaben und Handlungsfeldern aktueller Stadtentwicklung in Deutschland auf den Ebenen von Bund, Ländern und Gemeinden

Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung ·

(DASL)

Bundesgeschäftsstelle Schicklerstraße 5-7

10179 Berlin

www.dasl.de

Telefon: 030 / 230822-31 · Fax: 030/ 230822-32 · E-Mail: info@dasl.de

Verantwortlich: Prof. Julian Wékel, Wissenschaftlicher Sekretär

Berlin, im Mai 2014

Der vorliegende Text baut auf der Arbeit des Ausschusses Städtebau der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung auf. Dem Ausschuss gehörten an: Andreas Garkisch, Andrea Haase, Johann Jessen, Michael Koch, Michael von der Mühlen, Stephan Reiß-Schmidt, Wolfgang Roters, Hermann Saitz, Julian Wékel (Vorsitz) und Kornelia Zuschke.

Die fortgeschriebene Fassung wurde von Johann Jessen, Stephan Reiß-Schmidt und Julian Wékel verfasst.

In das Papier sind zahlreiche wertvolle Kommentare eingeflossen, um die wir einige Mitglieder der Akademie zu früheren Fassungen gebeten haben. Unser Dank gilt vor allem Gerd Albers, Klaus J. Beckmann, Eberhard von Einem, Ulrich Hatzfeld, Michael von der Mühlen, Martin zur Nedden, Christa Reicher, Erika Spiegel, Christiane Thalgott und Irene Wiese-von Ofen.

Städte in Deutschland 2030

Herausforderungen und Chancen für Stadtentwicklung und Städtebau

Der DASL-Ausschuss Städtebau nimmt die neue Legislaturperiode des Bundestages zum Anlass, zweieinhalb Jahre nach der Erstfassung eine überarbeitete Version des Positionspapiers „Zukunft der Europäischen Stadt: Perspektiven der Stadtentwicklung und Aufgaben des Städtebaus in Deutschland“ vorzulegen. Das Papier beschreibt Kontinuitäten, Chancen und Herausforderungen und formuliert Empfehlungen für politische Rahmensetzungen auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene für einen Zeithorizont bis etwa 2030. Dabei hat sich der Ausschuss von folgenden Fragen leiten lassen: Wie haben sich die Probleme und Aufgaben seit der Jahrtausendwende geändert? Gelten weiterhin die Ziele, Konzepte und Instrumente, die in den letzten Jahrzehnten für richtig und wichtig gehalten wurden? In welche Richtung und mit welchen Konsequenzen werden sich die Handlungsschwerpunkte verlagern müssen?

1. Stadtentwicklung seit der Jahrtausendwende

Nach Jahrzehnten nahezu ununterbrochenen Wachstums, gefolgt von Wiedervereinigung und Aufbau Ost sehen sich die Städte in Deutschland aktuell sehr unterschiedlichen, teils widersprüchlichen Entwicklungsbedingungen, Perspektiven und Herausforderungen gegenüber.

Globalisierung, Europäische Integration, der „Siegeszug“ der Informations- und Kommunikationstechnologien in Wirtschaft und Gesellschaft, demographischer Wandel, Bevölkerungswachstum und soziale und kulturelle Polarisierung, Metropolisierung sowie die ökologischen Herausforderungen der Ressourcenverknappung und des Klimawandels bildeten den Rahmen räumlicher Entwicklung der letzten zwei Jahrzehnte.

Als nationale Besonderheit kamen für die Städte die Folgen der Wiedervereinigung hinzu, die sie nach 1990 mit demografischen und wirtschaftlichen Verlagerungs- und Schrumpfungsprozessen sowie sozioräumlichen Polarisierungen in einem zuvor unbekanntem Ausmaß konfrontiert haben. Hier ist durch die gemeinsame Anstrengung von Bund, Ländern und Gemeinden Erhebliches geleistet worden:

Der Auf- und Ausbau der Infrastruktur und die Erneuerung der historischen Zentren und Stadtquartiere in den ostdeutschen Bundesländern nach der Wiedervereinigung, die Entwicklung und Umsetzung von Strategien des Stadtumbaus in schrumpfenden Stadtregionen oder, die Stabilisierung von Problemquartieren im Rahmen des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“.

Die veränderte Situation eröffnet neue Chancen, enthält aber auch vielfältige Risiken für die Stadt- und Regionalentwicklung in Deutschland und Europa.

In den letzten Jahren sind vor allem die direkten und indirekten Auswirkungen der weltweiten Finanzkrise und der Euro-Krise dominant hinzu gekommen:

Der sprunghafte Anstieg der Zuwanderung vor allem aus den süd- und osteuropäischen Ländern, die Überhitzung einiger regionaler Immobilienmärkte durch „vagabundierendes“ internationales Anlagekapital und der akute Wohnungsmangel in den Metropolen, der zu einer neuen Diskussion über den geförderten Wohnungsbau geführt hat.

Katastrophen wie in Fukushima und New Orleans haben die Verletzlichkeit moderner Stadtgesellschaften gezeigt. Anpassung an den Klimawandel und Energiewende sind auch in den Fokus des Städtebaus gerückt. Neben dem Ziel einer nachhaltigen Stadtentwicklung gewinnt das Prinzip der Resilienz, der Widerstandsfähigkeit urbaner Systeme, an Bedeutung.

Gleichzeitig stößt der Ausbau großer Infrastrukturprojekte auf starke Vorbehalte in der Bevölkerung. Heftig umstrittene Großvorhaben haben eine breite Diskussion über neue Formen der direkten Teilhabe der Bürger auch an übergeordneten raumrelevanten Entscheidungen angestoßen.

2. Zukünftige Anforderungen und Aufgaben

Auch in Zukunft wird es um eine nachhaltige Entwicklung von Stadtregionen, um die Stärkung der europäischen Stadt und des polyzentrischen Städtesystems gehen. Allerdings werden sich die Planungsaufgaben in den Städten weiter ausdifferenzieren: In den Städten der Wachstumsregionen stehen derzeit städtebauliche Großvorhaben zur Deckung des Wohnungsbedarfs und des weiteren Infrastrukturausbaus an, in der Mehrzahl der Groß- und Mittelstädte sind dagegen eher die „Mühen der Ebene“ zu bewältigen, die sich aus stagnierenden oder abnehmenden Einwohnerzahlen ergeben.

Wachsende und schrumpfende Regionen: Die Schere zwischen wenigen Wachstumspolen und einer größeren Mehrheit stagnierender Räume hat sich weiter geöffnet. Wachstum konzentriert sich auf prosperierende Großstadtregionen wie Berlin, Hamburg, München, Köln, Düsseldorf, Frankfurt, Stuttgart, Dresden und Leipzig, auf einige mittlere Großstädte wie Aachen, Erfurt, Potsdam, Münster, Heidelberg, Freiburg, Jena sowie auf wenige ländliche Räume (z.B. Bodensee-Oberschwaben, Ostwestfalen-Lippe, Emsland etc.).

Zentral ist die Polarisierung der regionalen Arbeitsmärkte, auf denen Qualifikationsprofile, Kompetenzen, Wissen und Kreativität der Arbeitnehmer extrem ungleich verteilt sind, und die über Binnenwanderungen immer weiter auseinanderdriften. Stadtregionen mit geringer Innovationskraft sind immer weniger in der Lage, den Verlust an industriellen und einfachen Dienstleistungsarbeitsplätzen durch Ansiedlung neuer, vorrangig wissensintensiver Unternehmen zu kompensieren.

Hochqualifizierte Arbeitskräfte sammeln sich vorzugsweise in Standorten mit hohen Kultur-, Wohn- und Freizeitwerten. Aber auch dort ist der Arbeitsmarkt gespalten – mit einer wachsenden Zahl junger, gut ausgebildeter Menschen in prekären und fragmentierten Arbeitsverhältnissen.

Länder mit noch starkem und konkurrenzfähigem Industriebesatz wie Deutschland konnten sich besser in der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise behaupten als andere westliche Volkswirtschaften, in denen die Deindustrialisierung sehr viel weiter fortgeschritten ist.

Es wird eine wichtige Aufgabe der Städte und Gemeinden bleiben, ihre Industriestandorte zu halten und auch zukünftig Infrastruktur und Flächen für hochwertige Produktionsstandorte bereitzustellen. Eine besondere Aufgabe stellt hier die Erneuerung der Industrie- und Gewerbegebiete der Nachkriegsjahrzehnte dar.

Sozialräumliche Polarisierung – Ausgleich und Integration: Die Schere zwischen einkommensschwachen und einkommensstarken Bevölkerungsschichten reißt immer weiter auf; die sozialräumliche Polarisierung in den Städten nimmt zu. Wachsende soziale Ungleichheit und kulturelle Differenzierung bilden sich als teils erzwungene, teils freiwillige soziale und ethnische Segregation in den Stadtquartieren ab.

Die EU-Erweiterung bzw. die Eurokrise haben die Migrantenströme aus den Mitgliedstaaten Süd- und Osteuropas wieder anschwellen lassen. Dies verstärkt vor allem in den prosperierenden Metropolregionen die sozialräumliche Polarisierung. Die Städte selbst können diese Zuwanderung nicht beeinflussen, sind aber mit deren Folgen unmittelbar konfrontiert.

Es bleibt eine wichtige stadtpolitische Aufgabe, den sozialen Zusammenhalt der Stadtgesellschaft zu stützen, die Integration von Migranten zu erleichtern und benachteiligte Stadtquartiere zu stabilisieren. Die integrierten Strategien, die im Rahmen des Programms „Die soziale Stadt“ in den vergangenen 15 Jahren entwickelt und verfeinert wurden, bleiben unvermindert aktuell.

Reurbanisierung - angespannte Wohnungsmärkte: Seit einem Jahrzehnt wächst in der Mehrheit der Großstadtregionen die Zahl der Bewohner in der Kernstadt stärker als im Umland und in der Innenstadt stärker als in den Randbezirken. Dies gilt sowohl für stagnierende wie für die wachsende Großstadtregionen.

Die Gründe für die Wiederinwertsetzung zentraler Lagen sind vielfältig: veränderte Wohnpräferenzen, steigende Zahl der Studierenden und Berufseinsteiger, Expansion des Kreativsektor innerstädtische Stadtumbauhaben mit hohen Wohnanteilen und anderes mehr.

Die Reurbanisierung eröffnet vielfältige neue Chancen für die Städte. In den Wachstumsregionen zeigen sich aber auch deren Schattenseiten: Wohnungsmangel, steigende Immobilien- und Mietpreise und heftige kommunalpolitische Konflikte über Verdrängungsprozesse (Gentrifizierung).

Bei der Aufwertung innerstädtischer Quartiere ist eine Balance zu finden zwischen der notwendigen Modernisierung und energetischen Ertüchtigung des Bestands, der wachsenden Nachfrage zahlungskräftiger privater Haushalte nach innerstädtischem Wohneigentum und der Sicherung preiswerter Mietwohnungen. Gefordert sind neue sozial orientierte wohnungspolitische Konzepte für den Erhalt und die Erweiterung des sozialgebundenen Wohnungsbestands. Dabei geht es nicht nur um eine Wiederbelebung des klassischen geförderten Wohnungsbaus, sondern auch um die Förderung von Genossenschaften und Baugemeinschaften.

Räumliche Schwerpunkte der Innenentwicklung - neue Flächenpotenziale: In den vergangenen Jahrzehnten sind die meisten aufgegebenen zentralen Industrie-, Bahn-, Hafen- und Militärfächen überplant und größtenteils auch bebaut worden. In einigen Städten haben die Bundeswehrreform und der Abzug von US-Streitkräften aktuell eine zweite Konversionswelle ausgelöst. Dadurch wurden weitere erhebliche Flächen frei, die allerdings oft außerhalb des Siedlungszusammenhangs liegen und mit öffentlichen Verkehrsmitteln schwer erschließbar sind.

Generell gilt weiterhin der Vorrang von Innenentwicklung vor Außenentwicklung. An die Stelle der Umnutzung großflächiger Brachen tritt zunehmend die kleinteilige, parzellen- und blockbezogene Erneuerung von Beständen. Die räumlichen Schwerpunkte der Transformationen werden sich noch stärker auf die Bausubstanz der Nachkriegsjahrzehnte verlagern. Neue Gebietskulissen des Umbaus und der Erneuerung werden nicht nur die Wohnsiedlungen dieser Jahre einschließlich der „alternden Einfamilienhaussiedlungen“, sondern auch die „Bürostandorte“ und „Gewerbegebiete“ sein.

Bei den Wohnsiedlungen geht es um Modernisierung, Ersatzneubau und Nachverdichtung mit „Augenmaß“. Die Wohnungsbestände sind energetisch zu ertüchtigen und an die veränderten Nachfragen (z.B. nach alters- und serviceorientierten Wohnformen) anzupassen.

Für erschlossene und attraktiv gelegene Bürobauten älterer Jahrgänge wird zumindest in Städten mit angespanntem Wohnungsmarkt eine Umnutzung zum Wohnen oder für Infrastruktur (Bildungs- und Sozialeinrichtungen) eine immer häufigere Option. Um weitere Flächenpotenziale der Innenentwicklung zu aktivieren, wird künftig ein deutlich höherer Planungs-, Management- und Aufbereitungsaufwand erforderlich sein.

In einigen wachsenden Großstädten wird die Strategie der Innenentwicklung und des Stadtumbaus allein nicht ausreichen, um den zukünftigen Wohnungsbedarf zu decken. Hier steht mancherorts heute schon der Bau neuer Wohnquartiere als Stadterweiterung auf der „grünen Wiese“ auf der Agenda.

Neubewertung der ästhetischen Dimension der Stadt: Die populäre Rekonstruktion historischer Bauwerke, Proteste gegen Hochhäuser, die vertraute Stadtsilhouetten beeinträchtigen, und eine Welle bürgerschaftlicher Initiativen zu Fragen von lokaler Identität und Baukultur zeigen, wie wichtig vielen Bürgern das Erscheinungsbild ihrer Stadt ist und welches Engagement sie hierfür aufzubringen bereit sind.

Zukünftige städtebauliche Konzepte haben dem Rechnung zu tragen und Vorstellungen der Bürger stärker aufzunehmen. Wichtige stadtbildprägende Projekte sollten unmittelbarer aus dem jeweiligen lokalen Kontext entwickelt werden, stadthistorische Bezüge aufnehmen und einen engeren Bezug zu den tradierten Raumbildern der Bürger suchen, ohne auf historische Imitate zu verfallen.

Kommunale Infrastruktur im Umbruch: Die beiden letzten Jahrzehnte standen im Zeichen der Privatisierung öffentlicher Infrastruktur (Bahn, Post), des Verkaufs von Wohnungsbeständen städtischer bzw. staatlicher, einst gemeinnütziger Wohnungsbaugesellschaften an internationale Fonds sowie des *cross-border-leasing* städtischer Infrastruktur. Bei der Projektentwicklung erlangten Kooperationen zwischen öffentlichen und Akteuren der Privatwirtschaft (PPP) stetig wachsende Bedeutung. Insbesondere finanziell schwache Städte gerieten so - teils erzwungen, teils selbst verschuldet - in die Abhängigkeit international agierender Investoren ohne örtlichen Bezug und setzten sich so kaum beherrschbaren politischen und wirtschaftlichen Risiken aus. All dies hat die Handlungs- und Gestaltungsspielräume der Kommunen eingeengt.

Vor allem in Städten mit rückläufigen Bevölkerungszahlen wurden in den letzten Jahren die Auswirkungen des demographischen Wandels und der Verlust an Wirtschafts- und Steuerkraft für die infrastrukturelle Ausstattung der Kommunen spürbar. Zahlreiche Kindergärten und Schulen mussten geschlossen werden, weil Kinder und Jugendliche fehlen. Gleichzeitig sind Versorgungslücken bei Einrichtungen für alte Menschen entstanden. Unterhalts- und Betriebskosten sind gestiegen. Dies zwingt die Kommunen, ihre Leistungsangebote, Ausstattungsstandards und Standorte der technischen und sozialen Infrastruktur auf den Prüfstand zu stellen.

Hier sind innovative Lösungen gesucht, die investive und nicht investive Strategien verbinden: neue Nutzungsprogramme, Organisations- und Betriebsformen, oft mit vergrößerten Einzugsbereichen, die in Städten stadtteilübergreifende und in ländlichen Bereichen gemeindeübergreifende Konzepte erfordern. Virtuelle bzw. digitale Dienste werden mancherorts Präsenzdienstleistungen ergänzen und die weiteren Wege kompensieren müssen.

Hinzu kommt der enorme Instandsetzungs- und Modernisierungs- und Ersatzbedarf, der sich in den letzten Jahren aufgebaut hat. Der meisten der heute genutzten Bauten öffentlicher Infrastruktur wurden in den 1960er und 70er Jahren errichtet und genügen nicht mehr heutigen Standards. In vielen wachsenden Städte kommt hinzu, dass die Infrastruktur an die gestiegene Nachfrage angepasst werden muss. Hier müssen Schulen, Kindertagesstätten und andere soziale und kulturelle Infrastrukturen erweitert und auch neu gebaut werden.

Neue Mobilitätskonzepte in Stadtregionen: Eine nachhaltige, energieeffiziente und klimafreundliche Mobilität bleibt eine zentrale Aufgabe. Die Verteuerung der Energie, die neue E-Mobilität und nicht zuletzt die Potenziale, die neue Informations- und Kommunikationstechnologien für die Organisation zukünftiger Mobilität ergeben, bieten Chancen für eine umweltfreundlichere Organisation des städtischen Verkehrs. Der Umweltverbund kann gestärkt werden (Nahmobilität zu Fuß und per Fahrrad, flexible ÖV-Systeme, Car Sharing), Inter- und Multimodalität kann ausgebaut, der Städtebau mit dem Ausbau und der Modernisierung des Fern- und Nahverkehrs stärker verzahnt, und die Baubestände an hoch belasteten Ausfallstraßen können aufgewertet werden. Dies gilt nicht nur für die Städte, sondern auch für dünner besiedelte und periphere Räume.

Klimawandel und Energiewende – von der nachhaltigen zur resilienten Stadt: Das Prinzip der Nachhaltigkeit als übergreifendes Leitbild des Städtebaus ist inzwischen fest verankert. Strategien zur Verringerung des Landschaftsverbrauchs, zum Erhalt der Biodiversität, zur Minderung von Umweltschäden und -belastungen, zur Senkung des Energieverbrauchs und zur Förderung regenerativer Energien sind auch auf lokaler Ebene vielfach schon Standard.

Die Verknappung der klassischen fossilen Energieträger, das Auslaufen der Kernenergie in Deutschland sowie die hohen Investitions- und Produktionskosten der Energiewende werden auch mittelfristig dazu führen, dass die Energiekosten weiter steigen werden. Dies wird nicht nur die Mobilitätskosten erhöhen, sondern voraussichtlich erstmals den Anstieg des Verkehrsaufkommen bremsen und neue Formen der Mobilität befördern – mit den entsprechenden Rückwirkungen auf die Siedlungs- und Standortentwicklung.

Die Energiewende erhöht aber nicht nur Energiekosten. Die Umstellung auf regenerative Energieformen und der Ausbau der Energienetze haben auch ganz unmittelbare Auswirkungen auf die Raumentwicklung und das Landschaftsbild; dies stellt die regionale und lokale Politik schon jetzt vor enorme Akzeptanzprobleme.

Kommunen müssen unvermindert Strategien verfolgen, um den Ursachen des Klimawandels zu begegnen, d.h. sich unabhängiger von fossiler Energie machen, den Energiebedarf senken und den Ausstoß der Treibhausgase vermindern, Gleichzeitig müssen sie ihre Siedlungs- und Infrastruktur auch besser an die unvermeidlichen Folgen des Klimawandels anpassen und dadurch ihre Widerstandsfähigkeit (Resilienz) gegenüber dem Anstieg der mittleren Temperaturen und der wachsenden Zahl von Extremwetterereignissen erhöhen.

Digitalisierung: Die Digitalisierung städtischer Lebenswelten (Freizeit, Konsum, Verkehr etc.) hat sich in den letzten Jahren rasant entwickelt und scheint noch keineswegs an ihr Ende gekommen zu sein. Welche Richtung und Geschwindigkeit die „digitalen Revolution“, also die immer vollständigere Durchdringung von Wirtschaft und Gesellschaft mit den Informations- und Kommunikationstechnologien annehmen wird und wie sich dies auf regionaler und kommunaler Ebene niederschlagen wird, ist schwer absehbar. Aber bereits jetzt sind Folgen der Ausweitung beispielsweise des E-Commerce auf den städtischen Einzelhandel und zentrale Standorte erkennbar. Gleichwohl erscheinen im Rückblick viele Prognosen der Vergangenheit als vorschnell - sowohl die frühen, die das „Verschwinden der Städte“ herannahen sahen, wie auch die späteren, die im Gegenteil damit eine beschleunigte Metropolisierung verknüpften.

Aktuell werden weltweit unter den Begriffen „Smart City“ oder „Sharing City“ in fast allen Bereichen des städtischen Lebens (Mobilität, Quartierinfrastruktur/ Einzelhandel etc.) die Potentiale der Digitalisierung und vor allem des mobilen Internets ausgelotet. Hier entstehen zum Teil völlig neue Potenziale für die Kooperation öffentlicher, privatwirtschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure. Allerdings stellen sich hierbei auch schwerwiegende neue Fragen der Transparenz, des Schutzes der Privatsphäre, der Sicherung von Qualitätsstandards, der allgemeinen Zugänglichkeit von Infrastruktur und damit nicht zuletzt der demokratischen Legitimation des Handelns vornehmlich privatwirtschaftlicher Akteure.

Strukturschwäche der öffentlichen Haushalte: An der strukturellen Notlage der öffentlichen Haushalte hat sich trotz der aktuellen Entlastung durch konjunkturell bedingt erhöhte Steuereinnahmen wenig geändert. Die Gebietskörperschaften sind finanziell immer weniger in der Lage, die für viele ihrer Aufgaben erforderlichen öffentlichen Vor- oder Komplementärleistungen zu erbringen. In dem Maße, wie Schrumpfungsprozesse zum Regelfall werden, werden staatliche Fördermittel zur Bewältigung ihrer Folgen nicht mehr in dem bisher gekannten Umfang bereitgestellt werden können.

Durch die Föderalismusreform sind Aufgaben, die früher von Städten, Ländern und Bund gemeinsam bewältigt wurden, aus der gemeinsamen Verantwortung der Gebietskörperschaften herausgefallen. Dies verschärft die Situation der Städte und Gemeinden gerade in strukturschwachen Regionen dramatisch. Die „Schuldenbremse“ wird die Handlungsmöglichkeiten zusätzlich verschärfen.

Betroffen sind vor allem die ostdeutschen Gemeinden, in denen die mittelständische Wirtschaft weiterhin schwach entwickelt und entsprechend das Steueraufkommen gering ist. Transfermittel bildeten bisher dort die wichtigste Grundlage für die umfassenden Infrastruktur- und Stadtumbauvorhaben der vergangenen beiden Jahrzehnte.

Zur Bewältigung ihrer Aufgaben werden diese Kommunen stärker als bisher lokale Ressourcen ausschöpfen müssen, die in halb- und nicht- staatlichen Institutionen, Unternehmen und privaten Haushalten vorhanden sind.

Öffentliche Planung und Mitwirkung der Bürger: Die großen Politik gestaltenden Institutionen wie Parteien, Verbände, Gewerkschaften und Kirchen werden weiter an Bindekraft verlieren. Offen ist, inwieweit andere und selbst organisierte Strukturen der Bürgergesellschaft diesen Verlust institutioneller Bindungen ersetzen werden.

Schon jetzt werden von der Bürgergesellschaft (Mit-) Entscheidungsrechte durch Volksabstimmungen, Bürgerentscheide und Referenden eingefordert. Gerade Konflikte in jüngerer Zeit (Stuttgart 21) haben politische Initiativen ausgelöst, die kommunale Beteiligungskultur zu stärken und die Qualität partizipativer Planungsprozesse zu verbessern.

Die bisherigen formalisierten Routinen der Planung, Beratung und Entscheidung in Verwaltungen und parlamentarischen Gremien sowie auch die Legitimität der gerichtlichen Kontrolle von Planungsprozessen und -ergebnissen werden zunehmend in Frage gestellt. Dies gilt nicht nur im Zusammenhang mit infrastrukturellen Großprojekten, sondern auch in der alltäglichen Bau- und Planungspraxis auf kommunaler Ebene.

3. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Damit die Städte und Gemeinden die künftigen Aufgaben bewältigen können, bedarf es einer entschiedenen Neuorientierung von Stadtentwicklungspolitik und städtebaulicher Praxis - hin zu integrierten und kooperativen Strategien, die das bewährte räumliche und soziale Konzept der europäischen Stadt weiter entwickeln. Daraus sind folgende grundsätzliche **Schlussfolgerungen** zu ziehen:

- **Realitäten anerkennen:** Die Akteure in vielen Städten tun sich schwer, die veränderten, oft widersprüchlichen Rahmenbedingungen der Stadtentwicklung (z. B. demographischer Wandel, Reurbanisierung, Klimawandel und Energiewende, Bürgerkommune) und die damit verbundenen Chancen zu erkennen und ihre Stadtpolitik darauf auszurichten. Informations- und Erfahrungsaustausch, Dialog und Kooperation können schmerzhaftes Lernprozesse abkürzen.
- **Gemeinwohlorientierung erneuern:** Angesichts widerstreitender sozialer, wirtschaftlicher und ökologischer Herausforderungen bedarf es einer reflektierten Erneuerung des normativen Auftrags von Stadtplanung und Städtebau. Die Gemeinwohlorientierung von Planung ist wieder deutlicher zur Geltung zu bringen. Gemeinwohl legitimiert sich nur durch einen offenen gesellschaftlichen Diskurs, durch Chancen zur Teilhabe und demokratische Entscheidungsprozesse. Die Sicherung des Gemeinwohls erfordert neben ordnungspolitischer Steuerung und sozialstaatlichen Transferleistungen auch bürgerschaftliches Engagement und Selbsthilfe.

- **Handlungsspielräume zurückgewinnen:** Die Gestaltungsmöglichkeiten kommunaler Politik sind durch die Dominanz privater Planung und Projektentwicklung sowie durch die Privatisierung öffentlicher Aufgaben eingeschränkt worden. In Abkehr von neoliberalen Experimenten ist eine neue Balance zwischen öffentlichen und privaten Akteuren der Stadtentwicklung zu finden, um Handlungsspielräume zurückzugewinnen und neu zu eröffnen.
- **Kommunale Finanzen stabilisieren:** Ohne auskömmliche kommunale Finanzen kann es keine nachhaltige und demokratisch legitimierte Stadtentwicklung geben. Die Finanzmittel müssen die Städte und Gemeinden in die Lage versetzen, auch die sogenannten freiwilligen, gleichwohl als notwendig erkannten Leistungen zu erbringen. Hierfür muss im Zuge einer erneuten Anpassung der Finanzverfassung die Finanzausstattung der Kommunen gestärkt und verstetigt werden. Des Weiteren ist das Konnexitätsprinzip, insbesondere bei den Sozialausgaben, konsequent durchzusetzen.
- **Interkommunale und regionale Kooperation verbindlicher gestalten:** Begrenzte Ressourcen und räumlich-funktionale Verflechtung erfordern immer dringlicher, dass sich Kommunen bei zentralen Aufgaben der infrastrukturellen Versorgung (z.B. bei Verkehr und Energieversorgung) sowie bei der Siedlungs- und Freiraumentwicklung im wohlverstandenen Eigeninteresse untereinander abstimmen, kooperieren und arbeitsteilig Aufgaben übernehmen. Für die regionale Zusammenarbeit sollten darüber hinaus verbindliche gesetzliche Regelungen auf den Weg gebracht werden, um eine weitere „Kannibalisierung“ der Standorte zu verhindern. Als notwendiges Korrelat zur kommunalen Planungshoheit sind politische, organisatorische und finanziellen Anreizsysteme zu schaffen, die die interkommunale und regionale Kooperation einfordern und stützen.
- **Qualifikationen verbessern:** Die Anforderungen an die Qualifikation des in der kommunalen Planung tätigen Fachpersonals werden breiter, vielfältiger und unterliegen einem immer schnelleren Wandel. Dies gilt für alle Teilbereiche: von Städtebau, Infrastruktur, Verkehr/Mobilität über Freiraum bis zum Umweltschutz. Oft fehlt es an Kompetenzen in der Kommunikation, Moderation und Mediation von Planungsprozessen. Dies gilt auch für raumbezogene Kenntnisse und Methodenwissen zur Ökonomie und Ökologie der Stadtentwicklung. Die Träger von Aus- und Weiterbildung (Kammern, Hochschulen, öffentlich geförderte Fortbildungsinstitute) müssen ihre Anstrengungen verstärken, praxistaugliche Angebote zu entwickeln (vgl. hierzu detaillierter das Positionspapier des DASL Fachausschusses Aus- und Weiterbildung). Aber auch Städte selbst müssen eine nachhaltige Personalentwicklung betreiben.

Diese Schlussfolgerungen sehen wir als wichtige Voraussetzungen für eine Neuorientierung von Stadtentwicklungspolitik und städtebaulicher Praxis. Sie bilden den Hintergrund für die hier zur Diskussion gestellten **Empfehlungen** an die **Kommunen** sowie an **Bund und Länder**:

Kommunen

1. Integrierte Strategien in Regionen und Städten stärken: Nachhaltige Stadtentwicklung kann nur gelingen, wenn unterschiedliche Fachdisziplinen, Praxisfelder und Akteure in integrierten, d.h. ressort- und grenzübergreifenden Strukturen und möglichst sowohl strategisch als auch projektbezogen auf lokaler und regionaler Ebene zusammenarbeiten. Staatliche Unterstützungs- und Finanzierungsprogramme müssen die Kooperation der Akteure, die Integration der Fachplanungen und Planungsebenen sowie den Einsatz informeller Instrumente (z.B.: regionale Entwicklungskonzepte/ Regionalmanagement,

umsetzungsorientierte Stadt- und Stadtteilentwicklungskonzepte, städtebauliche Rahmenpläne, ressortübergreifende Handlungsprogramme) fordern und fördern.

2. Teilen und Verantwortung übernehmen: Das große Engagement der Wirtschaft in Kammern und Verbänden sowie von Bürgern in Initiativen, Baugruppen, Vereinen und Verbänden oder Genossenschaften ist zu nutzen. Zivilgesellschaftliche Organisationen werden immer noch unterschätzt, sind aber für die Daseinsvorsorge und eine nachhaltige Stadtentwicklung unentbehrliche Ko-Produzenten des Städtebaus. Hier zeichnen sich neue Potenziale ab, um knappe Ressourcen zu teilen und gemeinschaftlich zu nutzen (Car Sharing, Urban Gardening, genossenschaftliches Wohnen, Gemeinschaftseinrichtungen im Wohnquartier usw.).

Zivilgesellschaftliche Akteure sind nicht als Kunden zu betrachten, sondern als gleichberechtigte Partner bei der Ausgestaltung von Konzepten und Projekten zu beteiligen. Ihnen sind Entscheidungsspielräume zu eröffnen, und sie sind in gemeinschaftlich organisierte Angebote einzubinden. Offene diskursive Prozesse mit den Akteuren der Zivilgesellschaft können helfen, die Routinen formalisierter, hierarchischer und bürokratischer Planungsverfahren zu überwinden.

3. Breite Beteiligungskultur und offene Planungsverfahren ermöglichen: Bürgerbeteiligung muss auch jenseits formeller Erfordernisse in rechtlich geregelten Planungsverfahren als Kern einer „Bürgerkommune“ verstanden und gelebt werden. Sie muss vom Sonderfall zur Regel werden. Es gilt, eine kommunale Beteiligungskultur mit ausreichenden personellen und finanziellen Ressourcen, transparenten, verlässlichen Spielregeln und klaren, demokratisch legitimierten Entscheidungskompetenzen zu entwickeln.

Partizipative Planungsverfahren dienen nicht nur zur Sicherung von Akzeptanz und Legitimation stadtentwicklungspolitischer Entscheidungen, sondern sie sind vor allem zur Stärkung von bürgerschaftlichem Engagement für die Stadtentwicklung unverzichtbar. Betroffene, aber weniger artikulationsfähige oder -bereite Gruppen sollten durch aktive und aufsuchende Beteiligungsangebote oder durch formalisierte Beteiligungsverfahren (z. B. Bürgergutachten, Planungsanwälte, Mediation) einbezogen werden. Bei kontrovers diskutierten und in der Stadtgesellschaft grundsätzlich umstrittenen Projekten können oft nur direkt demokratische Entscheidungen (z. B. durch Bürgerbegehren/ Bürgerentscheid) zu einer breiteren Akzeptanz von Planungen oder zumindest zur Befriedung von Konflikten führen.

4. Lokale Ressourcen und Organisationsformen verstärkt nutzen: Städtebau sollte stets nicht nur die Globalität von Rahmenbedingungen und deren Wirkungen im Blick behalten, sondern auch den lokalen Ressourcen – jenseits der globalisierten Finanzmärkte und öffentlicher Förderprogramme – mehr Aufmerksamkeit schenken. Dies reicht von den Investitionen lokaler Unternehmen und Immobilieneignern über das bürgerschaftliches Engagement bis hin zu neuen Genossenschaften, Stiftungen, revolvingenden Stadtentwicklungsfonds, Mäzenatentum, Mikrokrediten usw. Die Potenziale für die Stadtentwicklung, die z.B. ortsansässige Unternehmen bei der Wahrnehmung ihrer *Corporate Social Responsibility* bieten, sind besser zu nutzen.

5. Öffentliche Infrastrukturen rekommunalisieren: Die Kommunen haben bereits damit begonnen, die Privatisierung öffentlicher Aufgaben (Verkauf und *Cross Border Leasing von Infrastrukturen der Energie- und Wasserversorgung, der Abwasser- und Abfallentsorgung und des öffentlichen Nahverkehrs; Verkauf der kommunalen bzw. landeseigenen Wohnungsbestände an internationale Fonds etc.*), die sie vor einigen Jahren vorgenommen haben, zumindest teilweise rückgängig zu machen. Dieser Weg muss konsequent weiter

beschritten werden, um eine nachhaltige und resiliente Daseinsvorsorge in öffentlicher Verantwortung zu gewährleisten.

Bund und Länder

1. Bodenrecht und Planungsinstrumente weiter entwickeln: Das deutsche Bau- und Planungsrecht sowie das Förderinstrumentarium haben sich in den vergangenen Jahrzehnten grundsätzlich bewährt. Ihre strukturelle Schwäche liegt mit Blick auf künftige Herausforderungen vor allem im Verhältnis von Planung und Bodeneigentum. Die verfassungsrechtlich garantierte starke Position des Grundeigentums und die Ausgestaltung des Baurechts als untrennbar damit verbundenem Bestandteil setzen sozial oder ökologisch indizierten Regulierungen durch öffentliche Planung zu enge Grenzen. Der Gemeinwohlananspruch im Bodenrecht sollte jedoch gestärkt werden, um die Asymmetrie zwischen privatem Eigentum und öffentlicher Planung zu verringern. Gesucht ist eine neue Balance zwischen Planungsschadensrecht und der Abschöpfung von Planungsgewinnen.

2. Wohnungsneubau und Bestandssanierung regional differenziert fördern: Angesichts zunehmender Wohnungsknappheit und rasant steigender Mieten in den wachsenden Stadtregionen hat sich der Rückzug des Bundes aus der Förderung des sozialen Wohnungsbaus im Rahmen der von den Ländern geforderten Föderalismusreform als verhängnisvoller Fehler erwiesen. Der Bund muss im Interesse ausgewogener Lebensverhältnisse im Bundesgebiet wieder dazu beitragen, dass die Wohnungsbauleistung im geförderten Wohnungsbau deutlich erhöht werden kann. Auch die energetische Sanierung des Wohnungsbestandes muss stärker öffentlich gefördert werden. Nur so können Mietsteigerungen in einem sozial verträglichen Rahmen gehalten werden, ohne die Ziele der Energiewende und des Klimaschutzes zu verfehlen. In den Großstadtregionen mit akutem Wohnungsmangel muss die steuerliche Förderung auch von Investitionen in den freifinanzierten Wohnungsbau durch die degressive Abschreibung erweitert werden. Steuernde Instrumente für die Wohnungsmärkte (Mieterhöhung, Modernisierungumlage, Umwandlungs- und Zweckentfremdungsverbot) sind entsprechend den regional unterschiedlichen Anforderungen differenziert auszugestalten.

3. Komplementäre Landesmittel für die Städtebauförderung bereitstellen: Die neue Bundesregierung hat das vormals massiv reduzierte Budget für die Städtebauförderung und das Programm Soziale Stadt aufgrund massiver Proteste aus Kommunalpolitik und Fachwelt auf ein neues Niveau angehoben. Nun sind die Länder aufgefordert, ebenfalls entsprechende Haushaltsmittel bereitzustellen. Sie sollten gleichzeitig die bisherige Bindung des Fördermitteleinsatzes an baulich investive Maßnahmen zugunsten einer Unterstützung eines weiteren Spektrums von Strategien und Handlungen zur städtebaulich sozialen Stabilisierung aufheben.

4. Infrastrukturfinanzierung sichern: Nachhaltige Stadtentwicklung ist ohne funktionierende Infrastruktur für Mobilität, Ver- und Entsorgung nicht möglich. Im Hinblick auf das Auslaufen des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes muss auch der Bund seiner Garantenpflicht für eine bundesweit nachhaltig funktionsfähige Verkehrsinfrastruktur nachkommen. Allein für die Beseitigung des Erneuerungsrückstaus in der kommunalen Verkehrsinfrastruktur werden nach Angaben des Deutschen Städtetages jährlich zusätzlich 2,75 Mrd. € benötigt. Bundesweit wurde ein zusätzlicher Investitionsbedarf von jährlich 7,2 Mrd. € in den nächsten 15 Jahren für einen bedarfsgerechten Ausbau der Verkehrsinfrastruktur ermittelt. Dazu kommen weitere Milliardenbeträge für die Energiewende (Netzausbau, Speicherkapazität), für den Ausbau der Informations- und Kommunikationstechnologie (z.B. Glasfasernetz) sowie für die bauliche, energetische und barrierefreie Erneuerung der sozialen und kulturellen Infrastruktur (z.B. Krankenhäuser, Theater, Schulen, Sportstätten, Altenpflegeeinrichtungen).

5. Räumliche Steuerungskraft der Förderinstrumente nutzen: Um die Wirkung von Fördermitteln zu erhöhen, müssen sie räumlich gezielter eingesetzt werden können. Entsprechend sollten die Rahmenbedingungen und Vergabekriterien geändert werden. Dies gilt zum einen bei der energetischen und ökologischen Erneuerung der Altbaubestände bis 1980: Hier müssen die bisher individuell und räumlich ungesteuerten Förderprogramme im Interesse eines effizienten Mitteleinsatzes und größtmöglicher Synergieeffekte künftig verstärkt gebietsbezogen gebündelt werden. Dies gilt des Weiteren für die zentrenbezogenen Programme von Bund und Ländern („Aktive Stadt- und Ortszentren“, „Ab in die Mitte!“, „Leben findet Innen Stadt!“ etc.), bei der die Vergabe von Fördermitteln an lokale und regionale Standortkonzepte bzw. kommunikative, kooperative und flexible Planungs- und Umsetzungsverfahren gebunden werden sollten.

6. Nationale Stadtentwicklungspolitik und Baukultur stärken und verstetigen: Die Nationale Stadtentwicklungspolitik (NSP) hat sich bewährt, sie vermag durch Wettbewerbe, Förderung innovativer Projekte jenseits der Routine und durch internationale Veranstaltungen und Vernetzung wichtige Impulse für den Städtebau in Deutschland zu geben. Ihre Mittelausstattung und ihr experimenteller Ansatz müssen als verlässliche bundesweite Basis für lokale und regionale Initiativen gestärkt werden. Die Förderung der Baukultur kann durch eine weitergehende Integration in die NSP besser verankert und wirksamer werden.

7. Der Stadtentwicklung und dem Städtebau frische politische Impulse geben! Der neue Bundestag sollte alsbald eine Sachverständigenkommission (Enquetekommission) berufen, die den Auftrag erhält, Herausforderungen, Szenarien, Strategien und grundlegenden instrumentellen und finanzpolitischen Handlungsbedarf für Stadtentwicklung und Städtebau bis 2030 zu formulieren.

Intention und Ausblick

Der Ausschuss Städtebau der DASL sieht diese mit der Fortschreibung 2014 aktualisierten Positionen vorrangig als Grundlage für eine vertiefende Diskussion innerhalb wie außerhalb der DASL. Extern wird die politische und Fachöffentlichkeit herzlich um Beiträge, Fragen oder Kritik gebeten. Intern sind insbesondere die Landesgruppen aufgerufen, ihre regionalen Erfahrungen und Herausforderungen mit den vorgestellten Positionen zu spiegeln und daraus konkrete und exemplarische Konzepte und Projekte zu entwickeln.

Der Text verdeutlicht erweiterte Wissensbedarfe und dient als Ausgangspunkt neuer Dialoge und Kooperationen in Wissenschaft und Praxis.

Darüber hinaus ist das Papier aber auch als fachliche Grundlage für den Meinungsaustausch mit den Bundestagsfraktionen, mit der Bundesregierung, aber auch mit Vertretern aus Legislative und Exekutive auf Ebene der Länder und Gemeinden über die Agenda einer zukunftsfähigen Städtebaupolitik zu verstehen.