

ENTWURF

Neue Herausforderungen für die europäische Stadt - Zukunftsperspektiven der Stadtentwicklung und des Städtebaus in Deutschland

Positionspapier des DASL Ausschusses Städtebau

(Entwurf - Fassung 14.10.10)

In einer für die Stadt- und Regionalentwicklung in Deutschland und Europa kritischen und zugleich für die Zukunftsfähigkeit des Landes und seiner Städte bedeutsamen Phase der Neuorientierung sieht sich die Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL) gefordert, ihr Wissen und ihre Erfahrungen in die öffentliche Diskussion und die politische Arena einzubringen.

Ausgangspunkt des Positionspapiers, den der Ausschuss Städtebau der DASL hiermit vorlegt, sind die künftigen Herausforderungen der Stadtentwicklung und des Städtebaus in Deutschland. Dabei hat sich der Ausschuss von folgenden Fragen leiten lassen: Sind die Probleme und Aufgaben der beiden Jahrzehnte nach der deutschen Wiedervereinigung auch diejenigen, die auch in Zukunft im Mittelpunkt stehen werden? Gelten weiterhin die Ziele, Konzepte und Instrumente, die in den letzten Jahren für richtig und wichtig gehalten wurden? Oder werden sich die Handlungsschwerpunkte verlagern müssen? In welche Richtung und mit welchen Konsequenzen?

Der Ausschuss hat sich die Aufgabe gestellt, Kontinuitäten und absehbare Veränderungen in ihren Grundzügen zu erkennen, Empfehlungen für politische Rahmensetzungen auf Bundes-, Landes- kommunaler Ebene zu formulieren sowie offene Fragen zukünftiger Stadtpolitik zur Diskussion zu stellen. Es geht dabei um einen mittelfristigen Horizont von etwa einer Dekade, d.h. die Aussagen sollen sich weder im Tagespolitischen erschöpfen, noch ins unverbindlich Visionäre abgleiten. Im ersten Teil werden einige Annahmen zu den sich ändernden Rahmenbedingungen der Stadtentwicklung getroffen, im zweiten Teil erste Schlussfolgerungen für zukünftige Schwerpunkte nationaler und kommunaler Stadtentwicklungspolitik gezogen und im dritten Teil Empfehlungen formuliert.

1. Zukünftige Entwicklungstrends

Globalisierung, weltweite Finanz- und Wirtschaftskrisen, Europäische Integration, der „Siegesszug“ der Informations- und Kommunikationstechnologien in Wirtschaft und Gesellschaft, demographischer Wandel,

soziale und kulturelle Polarisierung, Metropolisierung sowie die ökologischen Herausforderungen der Ressourcenverknappung und des Klimawandels sind die wichtigsten Stichworte, mit denen die Rahmenbedingungen räumlicher Entwicklung der letzten zwei Jahrzehnte umrissen werden. Für Deutschland kamen für die Städte als nationale Besonderheit die Folgen der Wiedervereinigung hinzu, die uns nach 1990 in der Breite mit demografischen und wirtschaftlichen „Verlagerungs- und Schrumpfungsprozessen“ und einem in der „Bonner Republik“ unbekanntem Ausmaß großräumiger sozialer und wirtschaftlicher Polarisierung konfrontiert haben.

Die letzten beiden Jahrzehnte waren durch eine hohe Dynamik der Stadtentwicklung geprägt. Dafür stehen die großen städtebaulichen Vorhaben, die in fast allen großen Städten vor allem der westdeutschen Bundesländer verfolgt wurden und werden. Es wurden wieder neue Stadtteile als Stadterweiterungs- und Stadtbauvorhaben in einer Größenordnung in fast allen deutschen Großstädten verfolgt, die man sich in den 1980er Jahren, als man in der Bundesrepublik die „Politik der kleinen Schritte“, „Bestandserhaltung“ und „Wartung der Stadtstruktur“ pflegte, nicht hat vorstellen können. Den Anstoß gab zunächst der Wohnungsmangel in den ersten Jahren nach der Wiedervereinigung. Später rückten die Strategien in den Vordergrund, sich mit großen städtebaulichen Eingriffen wie der Umstrukturierung aufgegebener Industrie-, Bahn- oder Hafenflächen oder dem Neubau von Messe- und Kongresszentren als attraktive Standorte in der Konkurrenz der Metropolen wie der Oberzentren zu präsentieren. Hochwertige Bürostandorte, attraktive Wohnlagen, Nutzungsgemischte Quartiere mit aufwendig gestalteten Parks und Plätzen entstanden in zentraler Lage. Hinzu kam der großmaßstäbliche Umbau der Verkehrsinfrastruktur (Hochgeschwindigkeitsschiennetz, Um- und Neubau von Hauptbahnhöfen, Flughafenverlagerungen bzw. –ausbauten, Ausbau und Ergänzung des Autobahnnetzes und zahlreicher Ortsumgehungen, Tieferlegung innerstädtischer Hauptverkehrsstraßen, Lärmschutzmaßnahmen etc.). Städtebau etablierte sich damit auch als besonders wirkungsvoll angesehenes Instrument der Wirtschaftsförderung und Standortprofilierung. Darin folgte er dem internationalen *mainstream*.

Einher ging dies mit einer wachsenden Bedeutung privater Projektentwicklung und steigender Abhängigkeit vor allem finanziell geschwächter Städte von international agierenden Investoren ohne lokalen Bezug. Viele der in diesen Projekten verfolgten „Kooperationsmodelle“ zwischen öffentlichen und privaten Akteuren überließen dabei oft die Risiken der Allgemeinheit. Die in Stadtentwicklung und Städtebau tätigen Fachleute verschiedener Disziplinen sahen sich durch eine zunehmende Komplexität ihres Aufgabenbereiches und durch die Beschleunigung von Veränderungsprozessen neuen qualifikatorischen Anforderungen und Erwartungen gegenüber, den sie nicht immer gerecht werden konnten. Scheinbar lokale Fragen des Städtebaus ließen und lassen ohne Kenntnisse des regionalen, europäischen und globalen Kontextes von Finanz- und Immobilienmärkten, von Wanderungs- und

Investitionsentscheidungen nicht mehr kompetent zu begleiten.

Die überragende Bedeutung wird der Städtebau zumindest in dieser Breite voraussichtlich wieder verlieren. Große Stadterweiterungs- und Stadtumbauprojekte werden sich in der nächsten Dekade auf wenige Wachstumsräume und große Metropolen wie Hamburg, Düsseldorf/Köln, Frankfurt/Rhein-Main, Stuttgart, München, Dresden/Leipzig und (aufgrund der Besonderheiten der Hauptstadtfunktion) Berlin konzentrieren. Dabei wird auch in diesen noch relativ prosperierenden Stadtregionen die z.B. durch Gentrifizierungsprozesse zunehmende interne sozial-räumliche Polarisierung zwischen wachsenden und schrumpfenden, wirtschaftlich aktiven und stagnierenden, durch Einkommenstransfers geprägten Stadtteilen zunehmend in den Vordergrund der stadtentwicklungspolitischen Agenda rücken und wachsende politische und planerische Aufmerksamkeit und entsprechende Budgets erfordern. „Große Projekte“ werden im kommenden Jahrzehnt in der Mehrzahl der Groß- und Mittelstädte nicht mehr die kommunale Planungspraxis dominieren. Im Wesentlichen werden die noch laufenden Projekte zu einem Ende gebracht. Warum?

Veränderte Flächenpotenziale: Die großflächigen und gut erschlossenen Industrie-, Verkehrs- und Militärbrachen sind im Wesentlichen bereits überplant und überbaut. Neu entstehende Brachen, die für eine Innenentwicklung geeignet sind, werden weniger zentral gelegen, schlechter erschlossen und mit höherem Aufbereitungsaufwand verbunden sein. Stadtumbau wird sich auf andere Aufgabenstellungen und Stadtgebiete verlagern, die in ihrer Struktur kleinteiliger und disperser sind – z.B. die energetische Erneuerung des Baubestandes oder die Umwandlung auf Dauer unvermietbarer Bürobauten zu Wohngebäuden. Auch der für rückläufige Nutzungen und schrumpfende Städte weiterhin erforderliche Rückbau von Stadtteilen wird aufgrund disperser Eigentumsverhältnisse und kleinräumiger Differenzierungen künftig nur noch an wenigen Stellen als großes Projekt realisierbar sein, sondern eher als eine mehr oder weniger koordinierte Summe kleiner Eingriffe („Akupunktur“).

Sinkende Nachfrage: Der demographische und wirtschaftsstrukturelle Wandel wird in den kommenden Jahren viele prosperierende Regionen erreichen und auch dort die Nachfrage dämpfen. Prognosen lassen erwarten, dass sich die Polarisierung zwischen wenigen noch stärker wachsenden und der großen Mehrzahl stagnierender schrumpfender Stadtregionen verstärken wird. Es ist mit einer Entlastung der Wohnungsmärkte, zugleich mit steigenden Kosten zur Unterhaltung und Anpassung der sozialen und technischen Infrastruktur zu rechnen.

Öffentliche Finanzkrise: Die Gebietskörperschaften sind derzeit finanziell nicht mehr in der Lage, die für solche Projekte öffentlichen Vor- oder Komplementärleistungen zu erbringen. An der strukturellen Notlage der öffentlichen Haushalte – insbesondere der kommunalen – wird auch die sich abzeichnende

konjunkturelle Belebung kurzfristig wenig ändern.

Verteuerung der Energie: Die zunehmende Verknappung der klassischen fossilen Energieträger, das politisch mittelfristig unausweichliche Auslaufen der Kernenergie und die in der Übergangsphase zu erneuerbaren Energien hohen Investitions- und Produktionskosten werden zu steigenden Energiekosten führen. Dadurch werden auf allen Ebenen die bisher gewohnten Mobilitätsformen und -zuwächse gebremst und in Frage gestellt.

Politische Widerstände: Die großmaßstäblichen Stadtumbauvorhaben und Leuchtturmprojekte haben an Überzeugungskraft und Faszination verloren. Es formiert sich teilweise heftiger Protest (Stuttgart 21, HafenCity Hamburg, Elbphilharmonie, Berliner Schloss etc.). In diesem Widerstand bündeln sich ganz unterschiedliche Motive – von der konkreten Verteidigung bürgerlicher Privilegien über die generelle Angst vor Veränderungen und der Angst vor Verdrängung aus tradierten sozialen und räumlichen Lebenswelten bis zu einer fundamentalen wertorientierten Technik-, Wachstums- und Machbarkeitskritik. Diese Konflikte werden vermutlich Prioritätensetzung und Programmatik aller politischen Parteien beeinflussen.

Das letzte Jahrzehnt, die „Nuller Jahre“, waren zudem durch die neue Erfahrung „schrumpfender Stadtentwicklung“ geprägt, bekanntlich besonders gravierend in den ostdeutschen Bundesländern. Mit dem Programmen zu „Stadtumbau Ost“ und den IBAs „Stadtumbau Sachsen-Anhalt“ und „IBA Fürst-Pückler-Land Oberlausitz“ sind Ziele, Konzepte und Verfahren für die planerische Aufgabe entwickelt und erprobt worden, den Prozess des Schrumpfens zu gestalten. Hier haben Bund und Länder mit Förderprogrammen und die Kommunen in den betroffenen Ländern in den letzten Jahren Pionierarbeit geleistet, für die es in dieser Form über die Grenzen hinaus wohl kaum eine Parallele gibt. Die bemerkenswerte Fülle neuer Planungsansätze zum Stadtumbau, die in den ostdeutschen Städten in den vergangenen Jahren verfolgt wurden, lässt sich dabei als kreativer Versuch interpretieren, verloren gegangenen Handlungsspielraum durch qualitativen Wandel und Innovation zurück zu gewinnen. Dabei war der Stadtumbau in Ostdeutschland in hohem Maße auf externe Ressourcen (Fördermittel, Subventionen etc.) angewiesen.

Inzwischen ist absehbar, dass Schrumpfungsprozesse in den kommenden Jahren auch für die Stadtentwicklung der meisten Gemeinden westdeutschen Bundesländer bestimmend werden. Dies geschieht selbstverständlich nicht schockartig und so dramatisch, wie es die ostdeutschen Städte erfahren mussten, sondern sehr viel langsamer und als ein kleinräumiges Nebeneinander von Wachstums- und Schrumpfungsprozessen. Auch die ökonomisch prosperierenden Städte werden mit den neuen infrastrukturellen, sozialen und baulich-räumlichen Herausforderungen des Schrumpfens auf die eine oder andere Weise konfrontiert werden. Viele auf dem Wachstumsparadigma basierende Gewissheiten

bisheriger kommunaler Siedlungsflächen- und Infrastrukturpolitik werden dann nicht mehr aufrechterhalten werden können. Des Weiteren werden in dem Maße, wie Schrumpfungsprozesse zum Regelfall werden und ihren dramatischen Charakter verlieren, öffentliche Fördermittel zur Bewältigung ihrer Folgen nicht mehr in dem bisher gekannten Umfang angesichts der gegenwärtig absehbaren Entwicklung der öffentlichen Finanzen bereit gestellt werden können.

Die Nachwiedervereinigungszeit ist vorbei. Die durch die Globalisierung, die Europäische Integration und die Wiedervereinigung ausgelösten Impulse auf die Stadtentwicklung und das Aufgabenspektrum der Kommunen werden sich abschwächen:

- Die Dynamik der Stadtentwicklung verändert sich. Die Zuwanderung wird weniger, der Suburbanisierungsdruck und die Mobilitätsentwicklung schwächen sich ab, die Flächen- und Infrastrukturnachfrage sinkt in vielen Bereichen, der Wohnungsneubau, insbesondere als Ortserweiterung, verliert stark an Gewicht.
- Einerseits wird sich die scharfe Polarität zwischen den westdeutschen und ostdeutschen Städten weiter nivellieren, andererseits wird sich die Schere zwischen einigen wenigen Wachstumspolen und der weitaus größeren Mehrheit stagnierender Standorte sowohl in den urbanen wie in den ruralen Zonen weiter öffnen. Auch die Binnendifferenzierung innerhalb von Regionen und Städten wird weiter zunehmen.
- Innenentwicklung und Anpassung von Bestandsbauten werden gegenüber Erweiterung und Neubau ebenso weiter an Bedeutung gewinnen, ebenso wie nicht-investive soziale oder organisatorische Interventionen gegenüber baulich-investiven.
- Die gesellschaftliche Differenzierung erhöht die Vielfalt sozialer Lagen und kultureller Lebensstile. Die großen gesellschaftlichen Institutionen der Politikgestaltung wie Gewerkschaften, Kirchen und Parteien verlieren an Bindekraft.
- Eine der wichtigsten Herausforderungen kommunaler Politik wird darin bestehen, die veraltete, über Jahre vernachlässigte und den veränderten Anforderungen nicht mehr genügende lokale Infrastruktur instand zu setzen, anzupassen und zu modernisieren.
- Die Handlungsspielräume der Kommunen sind maßgeblich dadurch eingeschränkt, dass auf absehbare Zeit weniger öffentliche Finanzmittel auf allen Ebenen (Bund, Länder, Kommunen) zur Verfügung stehen werden. Hinzu kommt eine strukturelle Entscheidungs- und

Handlungsschwäche auf allen staatlichen Ebenen, die langfristig angelegte, hohe Investitionen oder Fördermittel auslösende Strategien und Projekte der Stadtentwicklung erschwert und kleinteilige Kompromisslösungen begünstigt.

- Umso wichtiger werden integrierte, viele Fachbereiche und Akteursgruppen umfassende Strategien und differenzierte, langfristig angelegte Konzepte und Programme und deren sorgfältige Evaluierung, um die wirtschaftliche Tragfähigkeit, die soziale und ökologische Nachhaltigkeit und die räumlich-ästhetische Qualität der Stadtentwicklung zu sichern.

2. Zukünftige Handlungsfelder

Diese Überlegungen zu den erwartbaren Stadtentwicklungstrends lassen für die zukünftig kommunale Politik Folgendes erwarten:

- Die Stadtpolitik sowohl in schrumpfenden wie in den bisher noch durch Wachstum geprägten Städten wird sich einerseits darauf konzentrieren müssen, das in den letzten Jahren Erreichte zu sichern, zu *konsolidieren* und nachzubessern. Andererseits geht es darum, Strategien für neue Herausforderungen (Bildung, Integration, Klimaschutz und –anpassung) zu entwickeln sowie *Handlungsspielräume* in den Bereichen *zurück zu gewinnen*, wo sie teilweise verloren oder aus der Hand gegeben wurden, z.B. im Bereich der kommunalen Infrastruktur (Privatisierung, cross – border –leasing) oder der kommunalen Wohnungspolitik (Massenverkauf ehemals sozial gebundener Wohnungsbestände an internationale Investoren) und auch zu erwirken, wo sonst die Entwicklung von Orten und Quartieren blockiert wird, z. B. durch neu zu schaffende Instrumente für die Mobilisierung von Schlüsselgrundstücken und -immobilien nicht kooperationsfähiger und -williger Eigentümer.
- Auch in der Stadtplanung und im Städtebau selbst sind Konsequenzen aus den Fehlentwicklungen einer Privatisierung zentraler öffentlicher Aufgaben zu ziehen . und die Verantwortung für das Gemeinwohl und den öffentliche Auftrag des Städtebaus der in beiden letzten Dekaden durch die Dominanz privater Projektentwicklung in Frage gestellt wurden, , wieder in den Vordergrund zu rücken. Hier geht es auch um strukturelle Reformen - und als deren Voraussetzung um einen Wertewandel weg von der Deregulierungs- und Steuersenkungspolitik hin zu einer Neubewertung staatlicher und kommunaler Aufgaben der Daseinsvorsorge als Voraussetzungen für sozialen Frieden, gesellschaftliche Integration und wirtschaftliche Prosperität.

- Um Handlungsspielräume zurück zu gewinnen und den neuen Herausforderungen gerecht zu werden, sind sowohl neue Instrumente und Strategien, als auch neue am Gemeinwohl orientierte Kooperationsformen und Kooperationspartner gefordert. Stadtentwicklungspolitik wird sich dabei von den klassischen Handlungsfeldern und Handlungsformen des Städtebaus weiter entfernen und zusätzlich zu ihren weiterhin bedeutsamen räumlich-physischen Handlungsformen (Stadtentwicklungskonzepte, Leitbilder, informelle räumliche Planung, Bauleitplanung, Stadterneuerung, Flächenmanagement etc.) eine neue Qualität integrierter Strategien entwickeln und erproben müssen. Es wird notwendig werden, lokalen Ressourcen und Organisationsformen jenseits der globalisierten Finanzmärkte und öffentlichen Förderprogramme mehr Aufmerksamkeit zu schenken (z.B. Investitionen lokaler Unternehmen/Eigentümer, bürgerschaftliches Engagement, neue Genossenschaften Stiftungen, Mäzenatentum, Mikrokredite usw.).

Die *räumlichen und sachlichen Schwerpunkte* kommunaler Strategien werden sich verschieben. Die Zeit der Stadterweiterungen für Wohnungsbau ist in den meisten Städten vorläufig vorbei. Dafür werden mit Bildungsoffensive, verstärkten Anstrengungen sozialer und kultureller Integration, aber auch neuen Aufgaben der energetischen Stadterneuerung, der stadt- und klimaverträglichen Mobilität (Nahmobilität zu Fuß und per Fahrrad, flexible ÖV-Systeme, Elektromobilität, car sharing usw.) forciert und der Anpassung der Städte an den nicht mehr reversiblen Klimawandel neue Handlungsfelder in den Vordergrund treten. Die Baulandpolitik und der Wohnungsneubau werden ihre kommunalstrategische Bedeutung auch in den Umlandgemeinden der meisten Ballungsräume verlieren. Stadtentwicklung wird sich noch stärker auf den qualitativen Wandel von Bestandsgebieten konzentrieren. Eindeutig werden dabei angemessene, das heißt unter umfassender Einbeziehung und Mitwirkung der stadtentwicklungsbedeutsamen Akteure ausgestaltete Planungs- und Entwicklungsprozesse weit bedeutsamer als bauliche Investitionen sein. Dies sollte sich auch in einer zukünftig weit stärker Akteurs- und Prozessorientierten Förderung des Städtebaus und der Stadtentwicklung manifestieren, wie sie zumindest im Programm der Sozialen Stadt bereits berücksichtigt worden ist.

- Dabei werden sich die räumlichen Schwerpunkte der Transformationen mehr noch als bisher schon auf die Bausubstanz der Nachkriegsjahrzehnte bis in die frühen 1980er Jahre (West) und frühen 1990er Jahre (Ost) verlagern: Wohngebiete, Gewerbegebiete, Bürostandorte sowie die älteren Sanierungsgebietskulissen (Altstadtkerne, Gründerzeitviertel („Sanierung der Sanierung“)). Die Stärkung des Wohnens und der Wohnumfeldqualität in inneren Bestandslagen durch Umstrukturierung, Nachverdichtung und Umnutzung wird an Bedeutung gewinnen. Dies

zeichnet sich bereits heute schon für die sich konsolidierenden Städte in Ostdeutschland (Leipzig, Jena, Dresden usw.) ab.

- Die immer schon vorhandene Nachfrage kann örtlich eher bedient werden, da die Flächenexpansion des Einzelhandels, dessen Flächenangebot in vielen Segmenten schon jetzt überdehnt ist, sich mit absehbaren weiteren Kaufkrafteinbußen konfrontiert sein wird, von weiteren Verzerrungen des Flächenangebotes aufgrund gnadenloser Konkurrenzstrategien innerhalb des Einzelhandels selbst ganz abgesehen. Möglicherweise sind in Zukunft die zentrenbezogenen Programme von Bund und Ländern („Aktive Stadt- und Ortszentren“, „Ab in die Mitte!“, „Die Mitte findet innen Stadt!“ etc.) neu zu justieren und die Programme hinsichtlich der Ziele offener auszulegen. Für dispers verteilte monofunktionale Büroflächen älterer Jahrgänge wird teilweise die Umnutzung zum Wohnen oder für Bildungs- und Sozialeinrichtungen (private und öff. Schulen, Kindertageseinrichtungen) eine immer häufigere Option. Anstelle der Umnutzung großflächiger Brachen wird die kleinteilige parzellen- und blockbezogene Erneuerung dieser Bestände treten. Es werden des Weiteren Lösungen für die „alternden Einfamilienhausgebiete“ und „Gewerbegebiete“ aus dieser Zeit gesucht werden müssen. Städtebau wird wieder stärker zu einem Geschäft der kleinen Schritte im Bestand, weniger der großen Sprünge des Umbaus und der Erweiterung werden.
- Ein Schwerpunkt werden – künftig vor allem unter den Aspekten des Klimaschutzes und der Anpassung an den Klimawandel - der *Umbau*, die Reorganisation und Modernisierung der technischen, sozialen und kulturellen *Infrastruktur* sein, die in Westdeutschland zum überwiegenden Teil aus der Epoche der 1950er bis 1980er Jahre stammt. Rückgang und qualitativer Wandel der Nachfrage, Vergrößerung und Entdichtung der Einzugsbereiche, hohe Unterhalts- und Betriebskosten und anderes mehr wird die Kommunen zwingen, deren Standorte in Frage zu stellen, für sie neue Nutzungsprogramme und Organisationsformen zu entwickeln und sich innerhalb von Städten für ortsteilübergreifende Konzepte und Regelungen und in ländlichen Bereichen für kommuneübergreifende Konzepte und interkommunale Kooperationen zu öffnen. Virtuelle bzw. digitale Dienste werden in manchen Bereichen Präsenzdienstleistungen ergänzen und die weiteren Wege kompensieren müssen. Hier wird ein Schwerpunkt der Suche nach innovativen, integrierten Lösungen liegen müssen, die investive und nicht investive Strategien verbinden. In den Förderprogrammen werden stärker als bisher Konzepte zur interkommunalen Kooperation als Auflage verankert werden müssen, um die Nachhaltigkeit der Förderung zu sichern.
- Die ostdeutschen Gemeinden werden sich vor allem auf eine Situation deutlich reduzierter

Transfermittel einzurichten haben. Die Subventionen bildeten bisher die materielle Basis der beeindruckenden Maßnahmen zur Anpassung der Stadtstruktur. Bei den westdeutschen Städten ist die Gefahr besonders groß, dass sich in den kommenden Jahren die interkommunale Konkurrenz verschärft und selbst schädigende Formen annimmt, weil an den bisherigen, durch Wachstum geprägten Strategien festgehalten wird, obwohl die Rahmenbedingungen sich geändert haben. Hierzu gehört in den Umlandgemeinden die Ausweisung weiterer Neubauflächen für das Wohnen im Einfamilienhaus, trotz aller gegenläufiger Bemühungen der Regionalplanung. Hierzu gehört die Fixierung auf den Einzelhandel bei der Stärkung zentraler Lagen, hierzu gehört die sozial einseitige Orientierung des innerstädtischen Wohnungsbau auf die höchst preisigen Marktsegmente und die Zielgruppe der sehr gut verdienenden Mitglieder der „kreativen Klasse“. Hierzu gehört auch das Verzögern von Strukturentscheidungen durch das Festhalten an Strategien der politischen Balance, die innerstädtische oder innerregionale Teilräume oder Teilgebiete gleichgewichtig zu bedienen. Und hierzu gehört die bekanntlich tief wurzelnde Haltung, sich einer interkommunalen Kooperation in wichtigen Fragen zu verweigern.

- Die Kommunen werden sich noch stärker als bisher zur Bewältigung ihrer Aufgaben, etwa der Reorganisation der kommunalen Infrastruktur, um die Mobilisierung nicht ausgeschöpfter materieller und ideeller Ressourcen bemühen, die in halb- und nicht- staatlichen Institutionen, Unternehmen und privaten Haushalten vorhanden sind. Schon heute gibt es zahlreiche Beispiele für das Innovationspotenzial, das aus dem Zusammenführen unterschiedlicher Akteure und daraus entstehender neuer Formen der Organisation, Trägerschaft und Finanzierung erwachsen kann.

3. Empfehlungen

Wenn die Umorientierung stadtentwicklungspolitischer Rahmenbedingungen und kommunalen Planens und Handelns vor allem von den Sparzwängen und fehlendem politischen Konsens geleitet wird – wie es sich derzeit abzeichnet - kann er sich als langwieriger, riskanter und schmerzhafter Lernprozess über einen längeren Zeitraum erstrecken. Der für die Entwicklung des gesamten Landes wichtigen und der Lebens- und Standortqualität der Städte und ihrer wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Motorfunktion kann damit schwerer Schaden zugefügt werden. Die Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung sieht ihre Aufgabe darin, diese schmerzhaften Lernprozesse durch ihre Analysen und Empfehlungen abzukürzen, d.h.

- auf die problematischen Konsequenzen hinzuweisen, die aus einem unreflektierten „weiter so“ der

bisherigen Stadtentwicklungspolitik erwachsen können,

- die Chancen und Risiken zu verdeutlichen, die sich aus den veränderten Rahmenbedingungen ergeben und
- konkrete Vorschläge zu unterbreiten, wie Bund, Länder und Kommunen mit ihren jeweiligen Handlungsmöglichkeiten die Rahmenbedingungen, Strategien und Handlungsformen der Stadtentwicklung und des Städtebaus an die dargestellten künftigen Herausforderungen besser anpassen können.

Stadtentwicklung und Städtebau brauchen für die kommende Dekade angesichts der drängenden und räumlich immer stärker differenzierten sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Herausforderungen eine grundsätzliche Neuorientierung:

- eine Rückbesinnung auf den gesellschaftlichen Auftrag des Städtebaus und seine Orientierung am Gemeinwohl;
- eine Abkehr von Klientelbezug und Spezialistentum und eine Zusammenführung von Handlungsfeldern und Akteursgruppen in integrierten und kooperativen Strategien und Konzepten;
- eine bewusste Wahrnehmung und Berücksichtigung der fundamental veränderten Rahmenbedingungen der Stadtentwicklung insbesondere durch die Globalisierung, durch den sozialen und demographischen Wandel und durch den Klimawandel.

Dramatische Wenden und völlig neue Paradigmen jenseits der Sicherung und Stärkung der europäischen Stadt und eines polyzentrischen Städtesystems in Deutschland sind zwar nicht zu erwarten. Einer Abschwächung in der Größe und Reichweite von vertrauten Handlungsschwerpunkten und eine Verlagerung in den Prioritäten auf der einen Seite stehen allerdings die höhere Komplexität der räumlich und sozial stärker differenzierten und polarisierten Herausforderungen sowie eine abnehmende Steuerungsfähigkeit aller staatlichen Ebenen auf der anderen Seite gegenüber. Daraus leiten sich für die DASL folgende gesellschaftliche Aufgaben und politische Forderungen für zukunftsfähige Rahmenbedingungen der Stadtentwicklung und des Städtebaus in Deutschland ab:

- Eine strukturelle und stabilisierende Reform der kommunalen Finanzen auf Basis der Gewerbesteuer – ohne gesunde kommunale Finanzen kann es keine nachhaltige und

demokratisch legitimierte Stadtentwicklung geben!

- Eine Stärkung des Gemeinwohlanspruchs im Bodenrecht, ohne die die Asymmetrie zwischen privatem Eigentum und öffentlicher Planung mit ihren negativen sozialen, räumlichen und kulturellen Folgen auch 50 Jahre nach der Verkündung des Bundesbaugesetzes nicht überwunden werden kann!
- Eine Stabilisierung und sukzessive Steigerung des Budgets für die Gemeinschaftsaufgabe der Stadterneuerung und des Stadtumbaus (einschließlich der Zukunftsaufgabe des ökologisch-energetischen Stadtumbaus im Bestand) bei Bund, Ländern und Kommunen – und keinesfalls eine drastische Kürzung der Bundesmittel für die Städtebauförderung, wie sie für 2011 bereits vom Bundeskabinett beschlossen wurde!
- Eine Erhöhung der intellektuellen, finanziellen und organisatorischen Anstrengungen für eine den künftigen Herausforderungen angemessene Aus- und Fortbildung des in Stadtentwicklung und Städtebau tätigen Fachpersonals!
- Eine Verbesserung der politischen, organisatorischen und finanziellen Anreizsysteme für interkommunale und regionale Kooperationsformen bei Planung und Umsetzung von Infrastrukturprojekten, Freiraumentwicklung und Wohnungsbau! Damit die kleinen Schritte breite und nachhaltige Wirkungen haben, braucht es allerdings eine durchgreifende Veränderung der Rahmenbedingungen und Instrumente: mehr und räumlich stärker nach Wirksamkeitskriterien konzentrierte Fördermittel – z.B. für die energetische Bestandssanierung; erleichterte Durchsetzung von Konzepten gegenüber einzelnen Interessen/Eigentümerrechten; andere, kommunikativere, kooperativere und flexiblere Planungs- und Umsetzungsverfahren usw..
- Eine Fortentwicklung des Bau- und Planungsrechts für die künftigen Herausforderungen wie insbesondere (kleinteilige) Innenentwicklung und Nachverdichtung, wohnungsnaher Versorgung mit Einzelhandel und sozialer Infrastruktur, kleinteilige Nutzungsmischung, Förderung der Qualität des öffentlichen Raumes und der Nahmobilität, energie- und CO₂-sparender Städtebau sowie Anpassung der Städte an den Klimawandel (z.B. Durchgrünung, Hochwasserschutz)!
- Und nicht zuletzt: eine breitere öffentliche Aufmerksamkeit und Wertschätzung für die soziale, wirtschaftliche und kulturelle Bedeutung der Raum- und Stadtentwicklung und des Städtebaus in einem Land, in dem mehr als drei Viertel der Einwohner in Städten leben bzw. arbeiten!

- In all diesen Überlegungen zur Forcierung intellektueller, finanzieller und organisatorischer Anstrengungen, aber auch für eine Fortentwicklung des Planungsrechts, ist der Paradigmenwechsel der Stadtentwicklung, das Hinzutreten von Schrumpfung zur bisher dominanten Wachstumsorientierung zu berücksichtigen. Es muss ein Hauptaspekt der Weiterentwicklung von Grundsätzen, Leitvorstellungen und Instrumenten sein.

(Diese Empfehlungen sollen durch die Präsentation gelungener Konzepte und Projekte, die solche in die Zukunft weisenden Strategien für die künftigen Herausforderungen bereits ansatzweise enthalten, untermauert und illustriert werden. Hierzu kann sowohl auf die Ergebnisse der Deutschen Städtebaupreise der letzten 10 Jahre wie auch auf die von DASL- Mitgliedern im Rahmen der Nationalen Stadtentwicklungspolitik und zahlreicher Landeswettbewerbe in letzter Zeit eingereichten und prämierten Projekte zurückgegriffen werden.)

Ausschussvorsitzender:

Prof. Julian Wékel

Mitglieder des Ausschusses:

Prof. Dr. Johann Jessen, Stephan Reiß-Schmidt

Andreas Garkisch, Prof. Dr. Michael Koch, Cornelia Zuschke, Prof. Andrea Haase; Prof. H. Saitz,

Dr. Wolfgang Roters, Michael von der Mühlen