

# **Positionen der DASL zu neuen Herausforderungen für die europäische Stadt Zukunftsperspektiven der Stadtentwicklung und Aufgaben des Städtebaus in Deutschland**

## *Positionspapier des DASL Ausschusses Städtebau*

Die Städte in Deutschland stehen zwanzig Jahre nach der Wiedervereinigung an einem historischen Wendepunkt ihrer Entwicklung. Die nachholende Modernisierung der Infrastruktur und des Baubestandes in den ostdeutschen Städten sowie der durch Binnenwanderungsströme ausgelöste Stadtumbau zur Anpassung an Wachstum und Schrumpfung neigen sich ebenso dem Ende zu wie die scheinbar unbegrenzte Verfügbarkeit öffentlicher Investitionsmittel, investitionsbereiten privaten Kapitals und billiger Energie.

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

Ausgangspunkt des Positionspapiers, das der Ausschuss Städtebau der DASL hiermit vorlegt, sind die künftigen Herausforderungen der Stadtentwicklung und Aufgaben 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 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 und Empfehlungen für politische Rahmensetzungen auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene zu formulieren. Es geht dabei um einen Zeithorizont von zwei

Dekaden bis etwa 2030, d.h. die Aussagen sollen sich weder im Tagespolitischen erschöpfen, noch ins unverbindlich Visionäre ableiten. Das Positionspapier ist als Einladung zur Diskussion gedacht und beansprucht keineswegs, allen Aspekten zukünftiger Stadtentwicklung und dem gesamten Spektrum raumbezogener Strategien gerecht zu werden.

Wenn hier von Stadtentwicklung gesprochen wird, meinen wir den historischen Prozess der realen Veränderung städtischer Strukturen in ihren politisch-institutionellen, funktionalen, wirtschaftlichen, sozialen und baulich-räumlichen Dimensionen.

Der Begriff Städtebau wird hier in dem „klassischen“ und umfassenden Sinn (wie im Namen unserer Akademie) fachlich integriert und maßstabsübergreifend verwendet und bewusst nicht als Gegensatz zum Begriff Stadt(entwicklungs)planung begriffen: Städtebau als ein gesellschaftlicher und politischer Prozess, der auf eine sozial inklusive, ökonomisch und ökologisch nachhaltige und in der europäischen Stadtbaukultur verankerte Raum- und Stadtentwicklung zielt.

Der vorliegende Text wurde, aufbauend auf der Arbeit des Ausschusses, von Johann Jessen, Stephan Reiß - Schmidt und Julian Wékel verfasst. In das Papier sind zahlreiche sehr wertvolle Kommentare eingeflossen, um die wir einige Mitglieder der Akademie zu früheren Fassungen gebeten haben. Der Ausschuss hat vor allem Gerd Albers, Klaus J. Beckmann, Eberhard von Einem, Ulrich Hatzfeld, Christa Reicher, Erika Spiegel und Irene Wiese-von Ofen zu danken.

Zunächst wird ein Blick zurück auf die letzten beiden Jahrzehnte der Stadtentwicklung und des Städtebaus im wiedervereinigten Deutschland geworfen. Es folgen Überlegungen zu den zukünftigen Rahmenbedingungen der Stadtentwicklung und den daraus sich ergebenden Handlungsfeldern. Schließlich werden Empfehlungen für die nationale und kommunale Städtebaupolitik der kommenden Jahre gegeben

## **1. Zwanzig Jahre Stadtentwicklung und Städtebau nach der Wiedervereinigung**

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 nur 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 Schrumpfungprozessen 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 und in den ostdeutschen Städten auch von zum Teil dramatischen Strukturbrüchen geprägt. Dafür steht, dass in vielen deutschen Großstädten, vor allem der westlichen Bundesländer, wieder neue Stadtteile als Stadterweiterungs- und Stadtumbauvorhaben in einer Größenordnung verfolgt wurden, die man sich in den 1980er Jahren, als man in der Bundesrepublik die „Politik der kleinen Schritte“, „Bestandserhaltung“ und „Wartung der Stadtstruktur“ pflegte, kaum hatte vorstellen können. Den Anstoß gab zunächst der Wohnungsmangel in den ersten Jahren nach der Wiedervereinigung. Später rückten die Strategien in den Vordergrund, sich mit großflächigen städtebaulichen Eingriffen wie der Umstrukturierung aufgegebener Industrie-, Bahn- oder Hafenumflächen oder dem Neubau von Messe- und Kongresszentren als attraktive Standorte in der Konkurrenz der Metropolen wie der Oberzentren zu präsentieren. Hochwertige Bürostandorte, attraktive Wohnlagen, mehr oder weniger nutzungsgemischte Quartiere mit aufwendig gestalteten Parks und Plätzen entstanden in zentraler Lage. Hinzu kam der ebenso großmaßstäbliche Umbau der Verkehrsinfrastruktur (Hochgeschwindigkeits schienennetz, Um- und Neubau von Hauptbahnhöfen, Flughafenverlagerungen bzw. –ausbauten, Umbau innerstädtischer Hauptverkehrsstraßen etc.). Städtebau etablierte sich damit auch als besonders wirkungsvoll angesehenes Instrument der Wirtschaftsförderung und Standortprofilierung. Darin folgte die Entwicklung in Deutschland internationalen Tendenzen.

Die Jahre vor und nach dem Jahrhundertwechsel waren zudem durch die neue Erfahrung „schrumpfender Städte“ geprägt, bekanntlich besonders gravierend in den ostdeutschen Bundesländern. Mit dem Programm „Stadtumbau Ost“ und den Internationalen Bauausstellungen in Ostdeutschland sind Ziele, Konzepte und Verfahren für die planerische Aufgabe entwickelt und erprobt worden, den räumlichen

Strukturwandel und 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 im europäischen Raum 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.

Das Prinzip der Nachhaltigkeit hat sich in dieser Epoche als übergreifendes Leitbild des Städtebaus etabliert und ist in den einschlägigen Gesetzen und Programmen inzwischen fest verankert. Strategien zur Minderung 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 zum Standard geworden. Seit kurzem werden Maßnahmen gegen die Ursachen des Klimawandels um modellhafte Ansätze zur Anpassung der Siedlungs- und Infrastruktur an die unausweichlichen Folgen des erwarteten Klimawandel ergänzt.

Die beiden letzten Jahrzehnte standen des weiteren im Zeichen der Privatisierung öffentlicher Infrastruktur (Bahn, Post), des massiven Verkaufs von Wohnungsbeständen städtischer bzw. einst gemeinnütziger Wohnungsbaugesellschaften an internationale Fonds und des *cross-border-leasing* städtischer Infrastruktur. Wachsende Bedeutung erlangten Kooperationen zwischen privaten und öffentlichen Akteuren bei der Projektentwicklung (PPP), die insbesondere finanziell schwache Städte - teils erzwungen, teils selbst verschuldet - in die Abhängigkeit international agierender Investoren ohne örtlichen Bezug gebracht haben und sie politischen und wirtschaftlichen Risiken aussetzten. All dies hat die Handlungs- und Gestaltungsspielräume der Kommunen eingeengt.

Einerseits hat die „Ökologisierung“ des Städtebaus mit der Orientierung auf Nachhaltigkeit die Anforderungen an die Steuerungs- und Gestaltungskapazität erhöht und Planungsverfahren komplexer gemacht, andererseits sind durch die Privatisierung und Deregulierung sowie die Dauerkrise der kommunalen Finanzen die Handlungsspielräume auf lokaler Ebene kleiner geworden.

## 2. Zukünftige Rahmenbedingungen der Stadtentwicklung

Die durch die Wiedervereinigung ausgelösten Impulse auf die Stadtentwicklung und das Aufgabenspektrum der Kommunen werden sich in Zukunft noch weiter abschwächen. Globalisierung und die mit ihr verknüpften weltweiten ökonomischen, sozialen und politischen Umwälzungen, die Europäische Integration, die weitere Entfaltung der „digitalen Revolution“ und der Klimawandel werden dagegen weiterhin mit Nachdruck auf die räumliche Entwicklung einwirken, ohne dass sich heute schon mit Bestimmtheit absehen lässt, welche Trends dominieren und die zukünftigen Aufgaben des Städtebaus prägen werden. Viele dieser übergreifenden Trends sind auf der lokalen Ebene mit kommunaler und regionaler Politik allein nicht zu beeinflussen, sie werden aber den Rahmen setzen und die Agenda mitbestimmen. Einige offene Fragen zu wichtigen Trends, die sich gerade in jüngerer Zeit mit einem besonderem Akzent stellen, mögen dies illustrieren:

(1) Wie werden sich die wirtschaftlichen Grundlagen entwickeln? Geht es unvermindert in Richtung hin auf eine immer weiter entfaltete Dienstleistungsgesellschaft, aus der die materielle Produktion über kurz oder lang gänzlich verschwunden ist? Werden die Städte auch hochwertige, d.h. wissensbasierte Industriestandorte bleiben können? Welche Bedeutung ist dem beizumessen, angesichts der aktuellen Erfahrung, dass gerade Länder mit noch starkem und konkurrenzfähigem Industriebesatz wie Deutschland sich besser in der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise behaupten konnten als diejenigen westlichen Volkswirtschaften, in denen die Deindustrialisierung sehr viel weiter fortgeschritten ist.

(2) Wie werden sich Wanderungsbilanzen zukünftig auf nationaler Ebene entwickeln? Gegenwärtig verlassen mehr Deutsche das Land als Ausländer zuwandern. Offen und wohl für die wirtschaftliche Zukunft des Landes entscheidend ist, ob sich die Zahl der Migranten wieder erhöhen wird, welcher Herkunft und Qualifikation sie sind, und aus welchen Gründen sie zuwandern. Wie wird sich die Öffnung des hiesigen Arbeitsmarktes für die Bewohner der ost- und südosteuropäischen EU-Mitgliedstaaten auswirken? Wird sich die wachsende Nachfrage nach hoch qualifizierten Arbeitskräften in der Wissensökonomie durch Zuwanderung befriedigen lassen? Wie wird sich der Umgang der EU mit den erwartbaren Flüchtlingsströmen aus Armuts- und Konfliktregionen außerhalb Europas gestalten? Bisher schottet sich Deutschland

immer noch weitgehend ab. So wenig die Städte selbst diese Entwicklung der Außenwanderung beeinflussen können, so sehr wird die Aufgabe der Integration von Zuwanderern jeglicher Art (Arbeitsmigranten, Flüchtlinge etc.) eine zentrale Herausforderung für die Kommunen bleiben.

(3) Wann und in welcher Form wird der Umbau des Energiesektors zugunsten regenerativer Energien gelingen? Die jüngsten politischen Neuorientierungen auf nationaler Ebene werden weit reichende Konsequenzen auch für die regionale und kommunale Ebene haben. Welche neuen politischen und planerischen Herausforderungen für die Raumentwicklung und Konfliktlinien mit der Umsetzung dieses ehrgeizigen Ziels verbunden sein werden, kann derzeit ebenfalls nur vermutet werden.

(4) Wie schnell wird sich der Klimawandel tatsächlich vollziehen? Wie erfolgreich werden die Bemühungen sein, sich von der fossilen Energie unabhängig zu machen und den Ausstoß der Treibhausgase zu vermindern? Wie schnell gelingt die Umstellung auf die E-Mobilität? Werden die Klimaänderungen tatsächlich schon mittelfristig zu durchgreifenden Anpassungsstrategien zwingen? Auch diese Prozesse können auf kommunaler, selbst auf nationaler Ebene, nur begrenzt beeinflusst werden, haben aber jetzt schon Einfluss auf das Planen und Handeln der Kommunen.

(5) Welche Richtung wird die „digitale Revolution“, also die immer vollständigere Durchdringung von Wirtschaft und Gesellschaft mit den Informations- und Kommunikationstechnologien nehmen und wie wird sich dies auf regionaler und kommunaler Ebene niederschlagen? Auch hier 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 beschleunigte Metropolisierung damit verknüpften. Die Digitalisierung der städtischer Lebenswelten (Freizeit, Konsum, Verkehr etc.) erscheint gerade angesichts der rasanten technologischen Entwicklungen der letzten Jahre noch keineswegs an ihr Ende gekommen zu sein.

So sehr auch wichtige Zukunftstrends kaum verlässlich prognostiziert werden können, lassen sich gleichwohl einige erwartbare Entwicklungen benennen, die voraussichtlich

den Rahmen für zukünftige Regional- und Stadtpolitik bilden werden:

**Polarisierung der Stadtentwicklung:** Die Schere zwischen einigen wenigen Wachstumspolen und einer weitaus größeren Mehrheit stagnierender Standorte sowohl in urbanen wie in ländlichen und peripheren Räumen wird sich weiter öffnen. Zentral ist die Polarisierung der regionalen Arbeitsmärkte, auf denen Qualifikationsprofile, Kompetenzen, Wissen und Kreativität extrem ungleich verteilt sind und die über Binnenwanderungen immer weiter auseinanderdriften. Hochqualifizierte Arbeitskräfte sammeln sich vorzugsweise in den wenigen Großstadtreionen mit hohen Kultur- Wohn- und Freizeitwerten. Je qualifizierter, breiter und diversifizierter die Arbeitsmärkte, desto höher ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit. Entsprechend werden Stadtreionen mit geringer Innovationskraft voraussichtlich nicht in der Lage sein, den zu erwartenden weiteren Verlust an industriellen und einfachen Dienstleistungsarbeitsplätzen durch Ansiedlung neuer wissensintensiver Unternehmen zu kompensieren. Auch zukünftige Migrantenströme werden sich in den wenigen wachsenden Metropolregionen und dort insbesondere in deren Kernstädten konzentrieren.

**Nivellierung der Ost-West Unterschiede:** Schrumpfungsprozesse infolge des demographischen und ökonomischen Wandels werden in den kommenden Jahren auch für die Stadtentwicklung der meisten Gemeinden westdeutschen Bundesländer bestimmend werden. Dies wird nicht schockartig und so dramatisch geschehen, wie es die ostdeutschen Städte erfahren mussten, sondern langsamer und als ein kleinräumiges Nebeneinander von Wachstums- und Schrumpfungsprozessen. Entsprechend wird sich die scharfe Polarität zwischen den westdeutschen und ostdeutschen Städten weiter nivellieren. Viele auf Wachstumserwartungen gegründete Annahmen bisheriger kommunaler Siedlungsflächen- und Infrastrukturpolitik werden dann nicht mehr aufrechterhalten werden können.

**Veränderte Stadtentwicklungsdynamik:** Der demographische Wandel wird in den kommenden Jahren auch in prosperierenden Regionen die Nachfrage nach Wohnraum, Büro- und Einzelhandelsflächen und komplementärer Infrastruktur dämpfen. Die Zuwanderung, der Suburbanisierungsdruck und die Mobilitätsentwicklung werden sich in vielen Regionen abschwächen. Der Wohnungsneubau als Ortserweiterung wird an Gewicht verlieren. Zugleich sind Wohnungen und Wohnumfeld an veränderte Nachfragen und Bedarfe einer

schrumpfenden, alternden und mobileren Gesellschaft anzupassen. Voraussichtlich werden die Kosten zur Unterhaltung und Anpassung der sozialen und technischen Infrastruktur an veränderte Primärenergieangebote sowie Alters- und Haushaltsstrukturen steigen. Offen ist, ob sich die einiger Zeit abzeichnende so genannte Reurbanisierung, also der Zuwachs an Bevölkerung und Arbeitsplätzen in den Städten, und verstärkt in den innerstädtischen Bereichen fortsetzen wird.

**Sozialräumliche Polarisierung:** Die meisten Prognosen gehen davon aus, dass sich in den Städten die Vielfalt sozialer Lagen, ethnischer Zugehörigkeit und kultureller Lebensstile erhöhen. Wachsende soziale Ungleichheit und kulturelle Differenzierung bilden sich auch in Zukunft in den Städten als teils erzwungene, teils freiwillige soziale und ethnische Segregation ab. Dort, wo sich unterschiedliche Milieus in den Quartieren überlagern, bilden sich konfliktbelastete Nachbarschaften. Trotz der derzeitigen Entspannung auf dem Arbeitsmarkt bleibt es Aufgabe der Kommunen, Quartiere, in denen soziale Probleme und Konflikte kumulieren, zu stabilisieren und dort die Wohn- und Arbeitsverhältnisse zu verbessern.

**Neue Flächenpotenziale:** Die attraktiveren großflächigen und gut erschlossenen Industrie-, Verkehrs- und Militärbrachen sind im Wesentlichen bereits überplant und in den wachsenden Städten größtenteils auch überbaut worden. Neue 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. 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 durch höchst unterschiedliche Akteure.

**Verteuerung der Energie:** Die Verknappung der klassischen fossilen Energieträger, das politisch beschleunigte und unausweichliche Auslaufen der Kernenergie in Deutschland sowie die in der Übergangsphase zu erneuerbaren Energien hohen Investitions- und Produktionskosten werden zu steigenden Energiekosten führen. Auch dadurch werden auf allen Ebenen die bisher gewohnten Mobilitätsformen und -zuwächse gebremst und durch qualitativ veränderte Mobilitätsansprüche in Frage gestellt – mit den entsprechenden Rück- und Wechselwirkungen auf die Siedlungs- und Standortentwicklung.

**Kontinuität der kommunalen Konkurrenz:** Die interkommunale Konkurrenz um Einwohner, Arbeitsplätze und Infrastrukturausstattung und die Instrumentierung von Baulandpolitik und Städtebau werden sich trotz oder vielleicht sogar wegen der insgesamt geringeren Verteilungsmasse und angesichts des drohenden Verlustes von Einwohnern und des Abbaus von Infrastrukturen voraussichtlich noch verschärfen. Anders als in vielen ostdeutschen Städten, die rückläufige Bevölkerung als Tatsache und Grundlage ihrer Stadtentwicklungsstrategien akzeptiert haben, ist in den westdeutschen Städten die Gefahr besonders groß, dass trotz veränderter Rahmenbedingungen an den bisherigen durch Wachstum geprägten Strategien festgehalten wird. Schon heute hat aggressive Bauland – und Infrastrukturpolitik, mit der Umlandgemeinden großer Städte um die Ansiedlung neuer Einwohner konkurrieren und sich dabei über regionale Vorgaben hinwegsetzen, selbst schädigende Formen angenommen.

**Strukturschwäche der öffentlichen Haushalte:** An der strukturellen Notlage der öffentlichen Haushalte – insbesondere der kommunalen – wird auch die sich abzeichnende konjunkturelle Belebung kurzfristig wenig ändern. Die Gebietskörperschaften werden finanziell immer weniger in der Lage sein, die für viele ihre Aufgaben erforderlichen öffentlichen Vor- oder Komplementärleistungen zu erbringen. Ihre Handlungsspielräume sind maßgeblich dadurch eingeschränkt, dass auf absehbare Zeit weniger öffentliche Finanzmittel auf allen Ebenen (Bund, Länder, Kommunen) zur Verfügung stehen werden. Des Weiteren werden in dem Maße, wie Schrumpfungsprozesse zum Regelfall werden, staatliche Fördermittel zur Bewältigung ihrer Folgen angesichts der gegenwärtig absehbaren Entwicklung der öffentlichen Finanzen nicht mehr in dem bisher gekannten Umfang bereitgestellt werden können. Dies trifft vor allem die ostdeutschen Gemeinden. Transfermittel bildeten die wichtigste Grundlage für die umfassenden Infrastruktur- und Stadtumbauvorhaben der vergangenen beiden Jahrzehnte. 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 müssen, die in halb- und nicht- staatlichen Institutionen, Unternehmen und privaten Haushalten vorhanden sind.

**Öffentliche Planung und Mitwirkung der Bürger:** Die großen gesellschaftlichen Institutionen der Politikgestaltung 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 können. Schon jetzt werden von der Bürgergesellschaft (Mit-)Entscheidungsrechte durch Volksabstimmungen, Bürgerentscheide und Referenden eingefordert. Die bisherigen formalisierten Routinen der Planung, Beratung und Entscheidung in Verwaltungen und parlamentarischen Gremien werden zunehmend in Frage gestellt, insbesondere im Zusammenhang mit infrastrukturellen Großprojekten. Gleiches gilt für die Legitimität der gerichtlichen Kontrolle von Planungsprozessen und -ergebnissen. Diese gerade in jüngerer Zeit virulent gewordenen Konflikte (Stuttgart 21) werden vermutlich Prioritätensetzung und Programmatik aller politischen Parteien beeinflussen.

### **3. Zukünftige Handlungsfelder und Aufgaben des Städtebaus**

Diese Überlegungen zu den erwartbaren Trends in Stadtentwicklung und Stadtpolitik lassen für die zukünftigen Schwerpunkte des Städtebaus keine dramatischen Wenden und grundsätzlich neuen Zielvorstellungen erwarten. Weiterhin wird es um eine nachhaltige Entwicklung der Stadtregionen, um die Stärkung der europäischen Stadt und des polyzentrischen Städtesystems in Deutschland gehen. Vermutlich wird es im kommenden Jahrzehnt weniger „große Projekte“ geben. In der Mehrzahl der Groß- und Mittelstädte stellen sich eher die „Mühen der Ebene“, die sich aus den stagnierenden oder abnehmenden Einwohnerzahlen ergeben: die kleinteilige Anpassung der Stadtstruktur an eine veränderte Nachfrage und an erhöhte ökologische Anforderungen bei reduzierten finanziellen Ressourcen. Anpassungen des Bestehenden an veränderte Bedürfnisse und Erfordernisse werden gegenüber Neubau und Erweiterung weiter an Bedeutung gewinnen, ebenso wie nicht-investive soziale oder organisatorische Interventionen gegenüber baulich-investiven Maßnahmen. Im Einzelnen ist mit folgenden Handlungsfeldern und sich daraus ergebenden Aufgaben für den Städtebau zu rechnen:

**Anpassung des Bestands.** Die Zeit der Stadterweiterungen für Wohnungen und Gewerbe ist in den meisten Städten zumindest vorläufig vorbei. Die Baulandpolitik und der Wohnungsneubau werden außerhalb der wenigen Wachstumsregionen ihre kommunalstrategische Bedeutung auch in vielen Umlandgemeinden verlieren. Mehr denn je wird gelten: Innentwicklung vor Außenentwicklung; Modernisierung und Ersatzneubau vor Erweiterung und Nachverdichtung. Großprojekte werden sich in den nächsten Dekaden auf wenige Wachstumsräume konzentrieren. Damit wird

traditioneller Städtebau als Katalysator oder gar Motor von gesellschaftlichem Strukturwandel und wirtschaftlichem Wachstum in Zukunft an Bedeutung verlieren.

**Neue räumliche und bauliche Schwerpunkte der Innenentwicklung:** Anstelle der Umnutzung großflächiger Brachen wird die kleinteilige parzellen- und blockbezogene Erneuerung von Beständen treten. Die räumlichen Schwerpunkte der Transformationen werden sich mehr noch als bisher schon auf die Bausubstanz der Nachkriegsjahrzehnte bis in die frühen 1980er Jahre (West) und frühen 1990er Jahre (Ost), insbesondere auf die Wohnsiedlungen einschließlich der „alternden Einfamilienhaussiedlungen“ verlagern. Neue Gebietskulissen des Umbaus und der Erneuerung werden des Weiteren die „Bürostandorte“ und „Gewerbegebiete“ aus den ersten Nachkriegsjahrzehnten sein. Bei den *Wohnsiedlungen* geht es weiterhin um ihre Aufwertung als Wohnstandorte durch Modernisierung oder Ersatzneubau, um ihre Anpassung an veränderte Nachfragen (z.B. nach alters- und serviceorientierten Wohnformen) und um ihre energetische Ertüchtigung. Für meist dispers verteilte, monofunktionale *Bürobaubestände* älterer Jahrgänge wird zumindest in Städten mit angespanntem Wohnungsmarkt und bei geeigneter Erschließung und Umfeldqualität eine Umnutzung zum Wohnen oder für Infrastruktur (Bildungs- und Sozialeinrichtungen) eine immer häufigere Option. Eine besondere Herausforderung stellt die Erneuerung der *Industrie- und Gewerbegebiete* dieser Epoche dar. Es wird darum gehen, sie als Industriestandorte zu sichern und sie gegebenenfalls auch für Strategien einer Re-Industrialisierung durch Erzeugung hochwertiger Produktionsstandorte zu nutzen. Denn es zeichnet sich ab, dass bei aller Bedeutung der Wissensökonomie allein mit Bestandspflege und Dienstleistungen keine nachhaltige Wertschöpfung im relativ rohstoffarmen und bevölkerungsreichen Westeuropa zu erzielen ist.

**Neubewertung der ästhetischen Dimension der Stadt:** Zukünftiger Städtebau muss stärker als bisher den Erwartungen von Bürgern nach erlebbarer Rückverankerung der Gegenwart in der Geschichte der Stadt Rechnung tragen. Bemerkenswert ist die zunehmende Zahl von Initiativen, die sich mit den Fragen der Ästhetik der Stadt auseinandersetzen. Nicht nur der Wunsch nach dem Wiederaufbau zerstörter Bauwerke wie der Dresdner Frauenkirche zeugen von diesen Bedürfnissen. Auch der vielerorts artikulierte Protest gegen Hochhäuser, die tradierte Stadtsilhouetten beeinträchtigen, dokumentiert diese Sehnsucht. Es werden zunehmend nicht nur

funktionale und rationale, sondern ästhetisierende und emotionale Raumbilder von städtebaulichen Konzepten gefordert. Ein zukunftsfähiger Städtebau muss Antworten finden, die zugleich auf den Verlust des traditionellen Stadtbildes (mit dem sich oft auch Vorstellungen von sozialer Harmonie, einem „besseren Leben“ verknüpfen) und der historischen Beziehung zwischen Stadt und Land reagieren, aber auch traditionelle Werte wie die kompakte, dichte Stadt wieder in Wert setzen. Jedoch kann es keinen festgelegten Kanon für die Ästhetik der Stadt geben. Die vorgeschlagenen ästhetischen Konzepte müssen im jeweiligen sozialen und kulturellen Kontext bewertet werden, die Maßstäbe hierfür können nur im gesellschaftlichen Diskurs gefunden werden.

***Umbau und Reorganisation der Infrastruktur:*** Ein Schwerpunkt werden der Umbau, die Reorganisation und Modernisierung der technischen, sozialen und kulturellen Infrastruktur sein, die in Westdeutschland zum überwiegenden Teil aus den 1950er bis 1980er Jahren stammt. Durch Verschiebungen in der altersspezifischen Nachfrage sind viele Einrichtungen entbehrlich geworden, andere müssen erweitert werden oder entsprechen nicht mehr heutigen Standards. Hohe Unterhalts- und Betriebskosten und anderes mehr werden die Kommunen zwingen, Infrastrukturstandorte in Frage zu stellen, Einzugsbereiche zu vergrößern und neue Nutzungsprogramme, Organisationsformen und Konzepte zur energetischen Sanierung zu entwickeln. Dies wird innerhalb von Städten ortsteilübergreifende Konzepte und Regelungen und in ländlichen Bereichen Gemeinde übergreifende Konzepte nötig machen. Virtuelle bzw. digitale Dienste werden mancherorts Präsenzdienstleistungen ergänzen und die weiteren Wege kompensieren müssen. Hier sind innovativen Lösungen gesucht, die investive und nicht investive Strategien verbinden.

***Sozialer Ausgleich und soziale Integration:*** Es bleibt eine unvermindert wichtige Aufgabe der Städte, den sozialen Zusammenhalt der Stadtgesellschaft zu unterstützen. Die Stabilisierung von benachteiligten Stadtquartieren durch integrierte Strategien, wie sie mit dem Programm „Die soziale Stadt“ vor über 10 Jahren begonnen und die seitdem immer weiter verfeinert wurden, bleibt ebenso eine Daueraufgabe wie kommunale Strategien zur Integration von Migranten, mit denen einige Städte in den vergangenen Jahren ebenfalls beachtliche Erfolge erzielen konnten. In den Städten mit unverändert angespannten Wohnungsmärkten und erhöhter Nachfrage nach innerstädtischem Wohnraum durch einkommensstarke Haushalte besteht die Gefahr, dass preiswerter Wohnraum verloren geht und

einkommensschwache Haushalte aus ihrem Quartier verdrängt werden („Gentrifizierung“). Hier bleibt die Sicherung und Erweiterung sozialgebundenen Wohnraums wichtiges Instrument einer sozialorientierten kommunalen Wohnungs(bau-)politik.

**Neue Mobilitätskonzepte in Stadtregionen:** Eine nachhaltige, energieeffiziente und klimafreundliche Mobilitätskultur bleibt ein zentrale Aufgabe des Städtebaus. Die Verteuerung der Energie, die neue E-Mobilität, deren Konturen noch unscharf sind, und nicht zuletzt die Potenziale, die sich aus der Fortentwicklung der Informations- und Kommunikationstechnologien für die Organisation zukünftige Mobilität bieten neue Chancen für die Förderung des Umweltverbunds (Nahmobilität zu Fuß und per Fahrrad, flexible ÖV-Systeme, car sharing usw.), für eine engere Verzahnung von Städtebau mit dem Ausbau und der Modernisierung des Fern- und Nahverkehrs und für die Aufwertung der Baubestände an hoch belasteten Ausfallstraßen. Dies gilt nicht nur für die Städte, sondern vor allem auch für dünner besiedelte und periphere Räume.

Die Bewältigung dieser Handlungsfelder des zukünftigen Städtebaus steht unter einer doppelten und in sich widersprüchlichen Prämisse: einerseits muss der Städtebau die komplexen Anforderungen einer nachhaltigen, d.h. ökologisch, ökonomisch und sozial verantwortlichen Stadtentwicklung erfüllen, andererseits stehen dem Städtebau hierfür voraussichtlich weniger Ressourcen zur Verfügung.

#### 4. Empfehlungen

Damit die Städte und Gemeinden diesen alten und neuen Handlungsfeldern und Aufgaben gerecht werden können, bedarf es neuer Orientierungen. Hierzu will auch die DASL mit ihrer Arbeit einen wichtigen Beitrag leisten:

- **Illusionen aufgeben:** Viele Städte tun sich schwer, die veränderten Rahmenbedingungen der Stadtentwicklung (demographischer Wandel; Klimawandel) anzuerkennen und ihre Stadtpolitik darauf auszurichten. Durch das Festhalten an bisherigen Routinen fügen sie sich Schaden zu und können auch die damit verbundenen Chancen nicht erkennen und nutzen. Hier stellen sich wichtige Aufgaben des Informationsaustausches, des Dialogs und Aufklärung, durch die schmerzhaft Lernprozesse abgekürzt werden können.

- **Gemeinwohlorientierung erneuern:** Angesichts der drängenden und einander widerstreitenden sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Herausforderungen bedarf es einer reflektierten Erneuerung des normativen Auftrags von Städtebau. In einer Gesellschaft divergierender Interessen und konfligierender Anforderungen wird es immer schwieriger, die Gemeinwohlorientierung von Planung zu behaupten. Gemeinwohl kann kein fester Satz von Zielen sein, sondern legitimiert sich über einen offenen gesellschaftlichen Diskurs und demokratische Verfahren. Städtebau wird dann an Gewicht gewinnen, wenn es gelingt, die soziale, wirtschaftliche und kulturelle Bedeutung auch einer breiteren Öffentlichkeit nahe zu bringen.
- **Handlungsspielräume erweitern:** In den beiden letzten Dekaden sind die Gestaltungsmöglichkeiten kommunaler Politik durch eine Dominanz privater Planung und Projektentwicklung sowie durch die Privatisierung öffentlicher Aufgaben eingeschränkt worden. Hier gilt es, eine neue Balance zwischen öffentlichen und privaten Akteuren der Stadtentwicklung zu finden, durch die sich den Kommunen neue Handlungsspielräume eröffnen bzw. alte Handlungsspielräume, die aus der Hand gegeben worden waren, zurück gewonnen werden können.
- **Qualifikationen verbessern:** Es werden immer neue und schnell sich ändernde Anforderungen an die Qualifikation des in der kommunalen Planung tätigen Fachpersonals gestellt. Dies gilt für alle Teilbereiche: von Städtebau, Infrastruktur, Verkehr/Mobilität über Freiraum bis zum Umweltschutz. Defizite werden aktuell vor allem zum einen in den Kompetenzen in Moderation und Mediation von Planungsprozessen gesehen, zum anderen in den Kenntnissen zu neueren Entwicklungen in Ökonomie und Ökologie. Entsprechend müssen die zuständigen Träger (Hochschulen, öffentlich geförderte Fortbildungsinstituten sowie staatliche und kommunale Akteuren der Stadtentwicklung) ihre intellektuellen, finanziellen und organisatorischen Anstrengungen zur Aus- und Weiterbildung erhöhen (Vgl. hierzu detaillierter Ausführungen des DASL Fachausschusses Aus- und Weiterbildung)

Vor diesem Hintergrund allgemeiner Neuorientierungen stellen wir im Folgenden einige Empfehlungen zu Konzepten und Instrumenten zur Diskussion. Sie richten sich zum Teil an die Gemeinden, zum Teil an Bund und Länder und nicht zuletzt an unsere Profession selbst.

- **Integrierte Strategien:** Viele Aufgaben einer nachhaltigen Stadtentwicklung sind nur zu bewältigen, wenn es gelingt, Handlungsfelder und Akteursgruppen in integrierten ressortübergreifenden Strategien auf lokaler und auch regionaler Ebene zusammenzuführen. Dazu bedarf es sowohl der Kooperation der Fachressorts vor Ort durch entsprechende integrative Arbeitsstrukturen (Projektgruppen, Lenkungskreise), als auch unterstützender staatlicher Rahmenbedingungen insbesondere bei Finanzierung und Förderung. Vor allem informelle Instrumente wie regionale Entwicklungskonzepte und Regionalmanagement, Stadt- und Stadtteilentwicklungskonzepte, städtebauliche Rahmenpläne oder integrierte, ressortübergreifende Handlungs- und Maßnahmenprogramme sind geeignete Katalysatoren für integrierte Strategien. Wettbewerbe und Preise für integrierte und in diskursiven Prozessen mit den Akteuren der Zivilgesellschaft gemeinsam entwickelte Konzepte können helfen, die Routine sektoraler Planung zu überwinden. ( *Siehe hierzu auch: Positionspapier des Deutschen Städtetages zu „Instrumenten und Strategien nachhaltiger Stadtentwicklung*)
- **Stärkere Einbindung der Zivilgesellschaft.** Das hohe Engagement von Bürgern in Initiativen, Vereinen und Verbänden ist zu nutzen. Zivilgesellschaftliche Organisationen werden immer noch unterschätzt, sind aber wichtige, für die Planung und Umsetzung vieler Konzepte einer nachhaltigen Stadtentwicklung unentbehrliche Akteure des Städtebaus. Sie sind dann bereit, mehr Verantwortung zu übernehmen, wenn sie auch als gleichberechtigte Partner bei der Ausgestaltung von Strategien beteiligt werden und deren Umsetzung für sie erfahrbar wird. 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.
- **Offenere Planungsverfahren:** Partizipative Planungsverfahren werden zur Sicherung von Akzeptanz und Legitimation stadtentwicklungspolitischer Entscheidungen, aber auch zur Stärkung von bürgerschaftlichem Engagement unverzichtbar. Hierfür müssen die bisherigen Verfahrensroutinen auf den Prüfstand gestellt und neue Prozeduren gefunden und erprobt werden. So geht es z. B. darum, bei großen und komplexen Konzepten und Projekten frühzeitig über grundsätzliche Ziele und Alternativen zu informieren und zu diskutieren, bevor

Entscheidungen zum Weiterverfolgen einer Lösung in einem formellen Planfeststellungs- oder Bebauungsplanverfahren getroffen werden. Bei den oft langen Planungs- und Entscheidungszeiträumen muss vor allem die Kontinuität und Transparenz von Informationen und Entscheidungsprozessen besser gewährleistet sein. Betroffene, aber weniger artikulatio[n]sfähige oder -bereite Gruppen sollten durch aktive und aufsuchende Beteiligungsangebote oder durch formalisierte Beteiligungsverfahren (z. B. Bürgergutachten, Planungsanwälte) einbezogen werden. Bei kontrovers diskutierten und in der Stadtgesellschaft grundsätzlich umstrittenen Planungen und Projekten können oft nur formalisierte Mediationsverfahren oder direkt demokratische Entscheidungen (z. B. durch Bürgerbegehren/ Bürgerentscheid) zu einer breiteren Akzeptanz von Planungen und zu Befriedung von Konflikten führen.

- **Lokale Ressourcen und Organisationsformen.** Städtebau muss den lokalen Ressourcen - jenseits der globalisierten Finanzmärkte und öffentlichen Förderprogramme - mehr Aufmerksamkeit schenken. Dies reicht von den Investitionen lokaler Unternehmen und Immobilieneignern, über das bürgerschaftliches Engagement bis hin zu neuen Genossenschaften, Stiftungen, revolvingierenden Stadtentwicklungsfonds, Mäzenatentum, Mikrokrediten usw. Bisher noch nicht hinreichend ausgelotet sind insbesondere die Potenziale für die Stadtentwicklung, die ortsansässige Unternehmen bei der Wahrnehmung ihrer *Corporate social responsibility* bieten.
- **Rekommunalisierung öffentlicher Aufgaben:** Die Kommunen haben bereits damit begonnen, die Privatisierung öffentlicher Aufgaben (Verkauf und *cross border leasing*: Energie- und Wasserversorgung, Abwasser- und Abfallentsorgung und der öffentliche Nahverkehr; Verkauf der kommunalen Wohnungsbestände an internationale Fonds etc.), die sie vor einigen Jahren vorgenommen haben, zumindest wieder teilweise rückgängig zu machen. Dieser Weg sollte weiter beschritten werden, damit sie Gestaltungsspielräume zurückgewinnen und wieder ihrer Verantwortung für die Versorgung der Bevölkerung gerecht werden können.
- **Verbindlichere Formen der interkommunalen und regionalen Kooperation:** Inzwischen wird es immer unabweisbarer, dass Kommunen bei zentralen Aufgaben wie der infrastrukturellen Versorgung und der Freiraumentwicklung sich im wohlverstandenen Eigeninteresse untereinander abstimmen, kooperieren und arbeitsteilig Aufgaben übernehmen. Daher müssen in Zukunft rechtlich

verbindlichere Formen und politische organisatorische und finanziellen Anreizsysteme als notwendiges Korrelat zur kommunalen Planungshoheit gefunden werden, die die interkommunale und regionale Kooperation einfordern und stützen.

Die zukünftigen Handlungsfelder erfordern keine völlig neuen Rechts- und Förderrahmen. Im Gegenteil das deutsche Bau- und Planungsrecht sowie Förderinstrumentarium haben sich in den vergangenen Jahrzehnten bewährt. Beide haben sich in ihren Grundelementen als hinreichend flexibel erwiesen, um jeweils an veränderte Anforderungen gezielt angepasst werden zu können. Insofern enthalten die folgenden Empfehlungen an Bund und Länder nichts grundsätzlich Neues, sondern aktualisieren Forderungen, die von der DASL schon früher und ausführlicher vorgetragen wurden:

- **Reform der kommunalen Finanzen:** Ohne gesunde kommunale Finanzen kann es keine nachhaltige und demokratisch legitimierte Stadtentwicklung geben. Für eine nachhaltige Stadtentwicklung sind die Verstetigung der kommunalen Finanzausstattung und die Durchsetzung des Konnexitätsprinzips, insbesondere bei den Sozialausgaben, wichtige Voraussetzungen.
- **Reform des Bodenrechts:** Der Gemeinwohlanspruch im Bodenrecht sollten gestärkt werden und so die darin verankerte Asymmetrie zwischen privatem Eigentum und öffentlicher Planung verringert und möglichst beseitigt werden. Konkret sind neue Balancen zwischen Planungsschadensrecht und Abschöpfung von Planungsgewinnen zu suchen. Das Münchener Modell der sozial gerechten Bodenordnung verdient in diesem Zusammenhang durchaus weitere Verbreitung, zumindest in dafür geeigneten Städten und Regionen.
- Fortentwicklung des Bau- und Planungsrechts. Das Bau- und Planungsrecht und einzelne Elemente des Steuerrechts (z.B. Grundsteuer, Grunderwerbssteuer, Kraftfahrzeugsteuer, einkommenssteuerliche Entfernungspauschale) sind laufend an die künftigen Herausforderungen der Stadtentwicklung (z. B. Innenentwicklung und Nachverdichtung, wohnungsnaher Versorgung mit Einzelhandel und sozialer Infrastruktur, Klimawandel etc.) anzupassen (ausführlicher hierzu DASL

Fachausschuss „Bau- und Planungsrecht“).

- **Stabilisierung der Fördermittel:** Auch zukünftiger Städtebau kann seine Aufgaben ohne Fördermittel von Bund und Land nicht bewältigen. Städtebauförderung ist nachweislich keine Subvention, sondern eine staatliche Investitionshilfe, die sich über die durch sie ausgelösten volkswirtschaftlichen Multiplikatoreffekte und dadurch erhöhte Steuereinnahmen weitgehend refinanziert. Die 2011 bereits erfolgte drastische Kürzung der Städtebauförderungsmittel des Bundes und die für 2012 vom Bundeskabinett beschlossene weitere annähernde Halbierung auf nur noch 265 Mio. € ist vor diesem Hintergrund politisch fahrlässig und aus fachlicher Sicht nicht zu rechtfertigen. Die Bundesmittel der Städtebauförderung sind auf dem Stand von 2010, d.h. bei rund 600 Millionen Euro langfristig zu stabilisieren und gegebenenfalls noch zu erhöhen. Nur so kann erreicht werden, dass auch die Anteile der Länder und Kommunen weiterhin in gleicher Höhe bereitgestellt werden. Nur dann besteht für die Kommunen die notwendige Planungssicherheit, dass für die zukünftigen Aufgaben der Stadterneuerung und des Stadtumbaus - einschließlich der Zukunftsaufgabe des ökologisch-energetischen Stadtumbaus im Bestand ein vertretbarer Mindestumfang an Fördermitteln zur Verfügung steht. Dies schließt grundsätzlich eine Verschiebung von Mitteln zwischen Programmen bzw. ihre Neuausrichtung nicht aus.
- **Höhere räumliche Steuerungskraft der Förderinstrumente:** 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 etwa 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. kommunikativere, kooperativere und flexiblere Planungs- und Umsetzungsverfahren gebunden werden sollten. Schließlich sollten in den Förderprogrammen stärker als bisher Konzepte zur interkommunalen Kooperation

als Auflage verankert werden müssen, um Netzwerke zu nutzen und die Nachhaltigkeit der Förderung zu sichern.

## **Ausblick**

Der Ausschuss Städtebau sieht diese Positionen über die Erörterung im Rahmen des Wissenschaftlichen Colloquiums am 27. Mai in Berlin hinaus vorrangig als Grundlage für eine vertiefende Diskussion innerhalb der DASL. Hierbei sollte bedacht werden, dass die Verfasser ihre Thesen nicht in der Perspektive formuliert haben, hieraus in kurzem Schluss eine formellere Erklärung der Akademie zu entwickeln. Dagegen sperren sich schon Struktur und Duktus der in Teilen durchaus spekulativ gedachten Hypothesen. Der Text ist eher geeignet, erweiterte Wissensbedarfe zu verdeutlichen und als Ausgangspunkt neuer Dialoge und Kooperationen in Wissenschaft und Praxis zu dienen.

Berlin, Mai 2011

Ausschuss Städtebau der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung.

Dem Ausschuss gehören an: Christian Diller, Andrea Haase, Johann Jessen, Michael Koch, Michael von der Mühlen, Stephan Reiß-Schmidt, Hermann Saitz, Julian Wékel (Vorsitz) und Kornelia Zuschke